PRB 00-04E

Library of Parliament | Bibliothèque du Parlement

INTERNATIONAL TREATIES: CANADIAN PRACTICE

Daniel Dupras
Law and Government Division

3 April 2000

PARLIAMENTARY RESEARCH BRANCH
DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE

The Parliamentary Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Current Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

PAGE

INTRODUCTION 1

NEGOTIATION AND CONCLUSION OF INTERNATIONAL TREATIES: CANADIAN PRACTICE 2

A. Authority Respecting International Treaties 2

B. Negotiating a Treaty 4

C. Making and Signing a Treaty 5

D. Coming into Effect, Implementation and Ratification of a Treaty 6

PARLIAMENT'S MAIN ACTIONS WITH RESPECT TO TREATIES 8

A. Review of Canadian Foreign Policy 8

B. Oral Questions 9

C. Tabling of International Treaties 9

D. Approval of "Important" Treaties by Resolution of Parliament 10

E. Tabling of Various Reports 12

PARTICIPATION BY THE PROVINCES 12

REFORM OF THE PROCESS IN AUSTRALIA 15

CONCLUSION 17

APPENDIX A: EXAMPLES OF ORDERS IN COUNCIL

APPENDIX B: LIST OF INTERNATIONAL AGREEMENTS TABLED IN THE HOUSE OF COMMONS SINCE 1966

101-06470/

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

INTERNATIONAL TREATIES: CANADIAN PRACTICE

INTRODUCTION

In Canada, debate on the negotiation and adoption of international trade liberalization agreements over the past 15 years has revealed that Parliament and Members of Parliament play only a small part in the negotiation and ratification of international treaties.

The executive branch of the federal government in fact controls all stages of the process. This control extends to the content of the negotiations, which are often conducted in secret. Moreover, this secrecy is a significant factor in the federal government's negotiating strategy. Nothing, or almost nothing, is made public before the parties have reached an agreement in principle on the content or even the wording of the treaty.

Parliament's role is restricted to amending statutes in effect or passing new legislation where necessary for the implementation of the treaty. Lastly, although the provinces are usually kept informed of negotiations on trade agreements, they are only minor participants and, except in rare instances, are completely excluded from the decision-making process.

In this paper, the main features of Canadian practice with respect to the negotiation and adoption of international treaties are described. Also discussed are Parliament's role in this field and the participation of the provinces in the implementation of treaties. A final section describes the process in place in Australia.

NEGOTIATION AND CONCLUSION OF INTERNATIONAL TREATIES: CANADIAN PRACTICE

A. Authority Respecting International Treaties

The division of legislative powers set out in the *Constitution Act, 1867*[1] does not specifically state whether the federal government or the provinces have jurisdiction to enter into a treaty with a foreign country. No provision of Canada's Constitution mentions any area of jurisdiction that might be related to foreign affairs or international relations. This is so because, when the *Constitution Act, 1867* was passed by Britain's Parliament, Canada was still a colony of the British Empire.

Although the *Constitution Act, 1867* resulted in the creation of a new country (the Dominion of Canada), this did not immediately acquire all the international attributes of sovereignty; its international personality was thus incomplete. In 1867, the British Parliament reserved for the British Crown the power to represent the Dominion of Canada internationally and to enter into treaties with foreign countries on its behalf. Under section 132 of the *Constitution Act, 1867*, however, the federal government was given responsibility for implementing in Canada treaties entered into by the British Crown where they were applicable to that country.

The Government of Canada gradually intervened on its own initiative in discussions relating to the negotiation of international treaties and conventions[2] and over the years the country increasingly took independent action in its external affairs.[3] After the First World War, the federal government acted on its own authority internationally and the British authorities merely ratified the treaties put before them. In 1931, under the *Statute of Westminster*, Canada and a number of other

---

(1) Since 1982, the *British North America Act, 1867*, 30-31, Vict., c. 3 (U.K.), passed by the British Parliament, has been entitled the *Constitution Act, 1867*.

(2) For more information on the development of Canada's international personality, see J.-C. Bonenfant, "Le développement du statut international du Canada," in Paul Painchaud, *Le Canada et le Québec sur la scène internationale*, Centre québécois de relations internationales, Quebec City, 1977, p. 31-49. See also René Morin, *Le Canada et les traités : notes sur le développement constitutionnel du Canada*, Syndicat des imprimeurs du Saguenay, Chicoutimi, 1926.

(3) Prior to the early 1990s, Canada traditionally used the term "external affairs" in reference to its foreign affairs. Out of respect for the British Crown, which, within the Empire, reserved the use of the term "foreign affairs" for itself, Canada refrained from using the term "foreign" or its French-language translation ("étranger/étrangère"); hence the use of the terms "external," "external affairs" and "external relations" ("extérieur," "affaires extérieures" and "relations extérieures"). P.W. Hogg,

British dominions, acquired full independence[4] and with it authority to act internationally with all the attributes of a sovereign state. Full power over foreign affairs was thus conferred on Canada and section 132 of the *Constitution Act, 1867* became obsolete.

Although authority over international relations is not conferred on the executive branch of the federal government under any constitutional provision, it is recognized that this power has devolved upon it.[5] In countries like Canada that share the British tradition, international relations are a prerogative of the Crown, which, in Canada, is exercised by the federal executive branch of government as the Crown's representative.[6] It should be noted that some authors believe that the provinces could also enter into international agreements, at least in their own areas of legislative jurisdiction.[7] However, this issue exceeds the scope of this paper and will not be addressed here.

It is widely held that the head of state is the only person capable of representing Canada internationally and the only person who has the power to sign international conventions or treaties on its behalf. The reality is quite different, however. Although the Governor in Council (Cabinet) retains final effective control over the ratification of treaties, it may appoint any person it wishes to negotiate and sign them. Apart from the Prime Minister, these persons are usually the

---

(cont'd)

Constitutional Law in Canada, Carswell, Toronto, 1992, p. 290-291; J.-C. Bonenfant (1977), p. 43, note 25.

(4) Except with respect to amendments to Canada's Constitution, which remained under the British Parliament's jurisdiction until 1982.

(5) Anne-Marie Jacomy-Millette, *L'introduction et l'application des traités internationaux au Canada*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1971, p. 102. A.E. Gotlieb, *Canadian Treaty-Making*, Butterworths, Toronto, 1968, p. 4. Peter Hogg, *Constitutional Law of Canada*, Loose Leaf Edition, Carswell, Toronto, 1997, Chapter 11.

(6) The *Statute of Westminster* did not determine whether the federal government held sole authority over external affairs or whether that jurisdiction was shared with the provinces. In this respect, it complied with the division of legislative authority provided for in the Constitution or as interpreted by the courts. This paper will not address the theory that the prerogative is shared between the Governor General and the lieutenant governors of the provinces (see Lorne Giroux, "La capacité internationale de provinces en droit constitutionnel canadien," *Les Cahiers de Droit*, 1967-1968, Vol. 9, p. 241). According to this theory, the provinces have a partial international personality that is related to their areas of legislative jurisdiction. Under the dominant doctrine, however, the provinces do not have such powers in the international arena. The agreements they may enter into with foreign governments are administrative agreements: P.W. Hogg, *Constitutional Law in Canada*, Carswell, Toronto, 1992, p. 298.

(7) See mainly J.-Y. Morin, "La conclusion d'accords internationaux par les provinces canadiennes à la lumière du droit comparé," *Canadian Yearbook of International Law*, Vol. 3, 1965, p. 126.

ministers, deputy ministers, diplomatic representatives or negotiators of the Canadian government. As soon as the Governor in Council approves a treaty entered into by Canada and a foreign country, regardless of who has negotiated it, it becomes an international treaty, provided it is also ratified by the other signatory countries.

A treaty entered into and signed for and on behalf of Canada by a representative of the Government of Canada and subsequently approved by the Governor in Council is binding on Canada. Approval usually takes the form of an order in council. Furthermore, the Governor in Council may approve the text of an international treaty that has not yet been signed and designate a representative of the Government of Canada to sign it on behalf of Canada. The mandate of that representative must then be set out in the order in council.[8]

The ratification and signing of an international treaty must not be confused with its coming into force, which is established in the treaty itself or in an agreement between the parties and is usually the date on which the ratification instruments are exchanged or tabled. Thus, when all the necessary approvals for its coming into force had been given, the North American Free Trade Agreement (NAFTA) became effective on 1 January 1994, as provided for in Article 2203 of that agreement.

B. Negotiating a Treaty

In accordance with the *Department of Foreign Affairs Act*, the Minister of Foreign Affairs is responsible for conducting the international negotiations to which Canada is a party.[9] In current practice, however, the Department of Foreign Affairs does not have a monopoly on negotiations with foreign states, but rather plays a supervisory role.[10] Consequently, negotiations on the environment are conducted by the Department of the Environment, those on tax matters by the Department of Revenue, and so on. A number of departments thus took part

---

(8) For Canadian practice in this field, see Jean-Yves Grenon, "De la conclusion des traités et de leur mise en œuvre au Canada," *Canadian Bar Review*, Vol. 40, 1962, p. 151.

(9) *Department of Foreign Affairs Act*, R.S.C., c. E-22, paragraph 10(2)(*c*).

(10) This description of current practice with respect to treaties is based extensively on the main points in the testimony of Department of Foreign Affairs officials before the Sub-committee on Trade Disputes of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade on 12 February 1997. See Issue 15 of the Sub-committee's evidence.

in the negotiations on NAFTA and the WTO agreements,[11] playing a role in their respective areas of responsibility. The participation of the Department of Foreign Affairs in international treaty negotiations, although constant, is more or less adapted to the needs of the other departments.

Within the departments, officials usually handle the discussions, with the ministers involved to varying degrees. On some occasions, ministers may take part in the negotiations, whereas on others they are merely informed periodically on the progress or outcome. However, they are solely responsible for the final decisions on the results of the negotiations and the content of international treaties. Prior to being concluded, signed, and ratified, a treaty must be approved by the Governor in Council.

In practice, where there is an agreement on the text of the treaty, the negotiators verify the wording of the agreement by initialling the various versions that exist at the time. A treaty is often a long and complex text and it cannot always be translated before the close of negotiations. While French was for a long time the language of diplomacy, treaties today are usually drafted in English, although they are commonly translated into other languages to meet the needs of the parties. The WTO Agreements, for example, were adopted in three languages (English, Spanish and French). In Canada, in accordance with the *Official Languages Act*, government documents, which include treaties, must be published in both official languages. Although a treaty is concluded in only one language, it is not signed until all versions have been finalized.

C. Making and Signing a Treaty

Under Canadian law, the fact that a treaty has been signed by Canada's representative is not sufficient for it to come into force or be implemented. It must go through other stages before it is approved by Cabinet. Once the negotiators have agreed on the terms or text of the agreement, a minister (usually the Minister of Foreign Affairs) requests the Governor in Council's approval and at the same time submits an explanatory document setting out the details of the agreement. Once approval is granted, the treaty can be signed and eventually ratified.

---

(11) Agreements resulting from the multilateral trade negotiations of the Uruguay Round establishing the World Trade Organization.

A signing order designates one or more persons who have a mandate to sign the treaty on behalf of Canada and authorizes them to do so.[12] In exceptional circumstances, a person who is not a "representative" of the Government of Canada may be authorized to sign on Canada's behalf.[13] The signing of the treaty by Canada's authorized representative does not mean that the treaty is in force or applicable to Canada but signifies the signatory country's agreement in principle to the treaty. In cases requiring amendments to Canadian legislation, the treaty is not ratified until such amendments or new legislation have been passed.

D. Coming into Effect, Implementation and Ratification of a Treaty

Where amendments must be made to Canadian legislation in order for a treaty to be implemented, the ministers concerned give instructions for an implementation bill to be drafted. After receiving Cabinet approval, the bill is tabled in Parliament and goes through the parliamentary legislative process.

A distinction must be drawn between the treaty's international effective date and its effective date for a signatory country such as Canada. As noted above, the treaty normally states the terms and conditions necessary for it to come into force. Before this can happen, the parties to the Agreement must have completed their internal ratification procedures. For example, technically, NAFTA could not have come into force if the three signatory countries had not completed their ratification procedures and exchanged ratification instruments by 1 January 1994.

In other cases, the effective date is not a specified calendar date, but depends on the accomplishment of formalities specified in the treaty. For example, a treaty may provide that it will come into force once it has been ratified by a specific number of signatories. The *United Nations Convention on the Law of the Sea*, for example, had to be ratified by 60 signatory states

---

(12) The importance of a treaty directly affects who is authorized to sign it. Although the treaty may be signed by an official who has received authorization, this is usually the duty of a minister. The most important treaties are signed personally by the Prime Minister. See in Appendix A, orders in council 1994-537 and 1999-332.

(13) The person authorized to sign the treaty need not be a government official or representative. See in Appendix A order 1999-1490 authorizing the directors of Teleglobe Inc. to sign for and on behalf of the Government of Canada the Operating Agreement relating to the International Telecommunications Satellite Organization "INTELSAT."

in order to enter into force.[14] Although it had been signed by 119 states in 1982, it did not become effective until 1994, 12 months after the sixtieth state had ratified it.[15]

A treaty comes into force on the date on which it applies to all ratifying parties. The effective date for a specific country may differ. If the treaty permits accession, this may be subsequent to the effective date for all parties, but it may in no case be prior to that date. The effective date for a country will be identical to that on which the treaty comes into force for all parties if the country has by then completed its ratification procedures and served notice to that effect. Where the treaty is already in effect, the date of ratification or notification of ratification determines or may help determine the effective date for a country that subsequently accedes to it.[16]

Within Canada, ratification usually takes the form of a document establishing that the formalities for the coming into force and implementation of the treaty have been completed and that Canada agrees to be bound by the treaty. More formally, ratification takes the form of an exchange of memoranda between the signatory countries and the tabling of a ratification instrument when the treaty is deposited. The document may also specify the date on which the treaty comes into force for Canada.[17]

Where the treaty requires amendments to Canadian legislation, the implementing Act usually contains a provision under which the treaty is approved.[18] In most cases, this approval is stated very simply, for example by the expression "the agreement is approved."[19]

---

(14) *United Nations Convention on the Law of the Sea*, United Nations, Vol. 1833, p. 3; 21 I.L.M. 1245 (1982).

(15) Although it signed the *United Nations Convention on the Law of the Sea* in 1982, Canada has still not ratified it. It did, however, ratify the Agreement for the purposes of the implementation of the provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea (10 December 1982) respecting the preservation and management of fish stocks that travel both in and out of exclusive economic areas (straddling stocks) and high migratory fish stocks. See order in council 1999-1317.

(16) See order in council 1996-86 in Appendix A.

(17) See orders in council 1991-2442, 1994-2160 and 1995-2205 in Appendix A.

(18) See *Income Tax Conventions Implementation Act, 1996*, S.C. 1997, c. 27, ss. 4, 16 and 22; *Canada-Chile Free Trade Agreement Implementation Act*, S.C. 1997, c. 14, s. 9; *North American Free Trade Agreement Implementation Act*, S.C. 1993, c. 44, s. 10; *World Trade Organization Agreement Implementation Act*, S.C. 1994, c. 47, s. 8.

(19) See *North American Free Trade Agreement Implementation Act*, S.C. 1993, c. 44, s. 10.

Although it is rare for an implementing Act not to be passed by Parliament, this can happen. For example, in 1988, the Canadian Senate refused to pass the Canada-United States Free Trade Agreement Implementation Act,[20] thereby triggering an election. A similar bill was passed shortly afterwards by a new Parliament. Where a bill that must be passed in order to implement a treaty is not passed, Canada cannot ratify that treaty.

It should be noted, however, that a number of treaties requiring Canada to adopt specific standards are not tabled in Parliament for implementation. These are cases where the government feels that legislation is already consistent with Canada's international obligations or that the object of the treaty does not require new statutory provisions. Accordingly, no amendments are made to legislation in effect and no new legislation is passed by Parliament. For example, before ratification of the *Convention on the Rights of the Child*, Parliament did not pass legislation for its implementation and approval.[21]

PARLIAMENT'S MAIN ACTIONS WITH RESPECT TO TREATIES

As noted above, the legislative implementation of certain treaties gives Parliament its only opportunity to have decision-making power over the coming into force of a treaty in Canada. Parliament may, however, intervene at various times in the international relations of the Canadian state. A few such instances are cited below.

A. Review of Canadian Foreign Policy

Either directly or through the House of Commons Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade and the Standing Senate Committee on Foreign Affairs, Parliament regularly considers various aspects of Canada's foreign policy. For example, during the thirty-fifth Parliament, the House of Commons Committee conducted studies on such subjects as circumpolar cooperation; Canada's strategy for International Business Development; the expansion of NATO; Canada's policy on nuclear non-proliferation and the control and

---

(20) Bill C-130: Canada-United States Free Trade Agreement Implementation Act, 2nd session, 33rd Parliament.

(21) Canada ratified the *Convention on the Rights of the Child* on 13 December 1991 (RTC 1992/3).

reduction of weapons; issues pertaining to relations between Canada and the United States; Bill C-81 (An Act to implement the Canada-Chile Free Trade Agreement and other related agreements); the report of the International Development Research and Policy Task Force (*Connecting with the World*); and the program of the Group of Seven Summit in Halifax (in particular the reform of international financial institutions). In a number of cases, detailed reports were submitted to Parliament, requiring the government to respond and to state its opinions on the subject.

Treaties are made in accordance with Canada's foreign policy. From the moment Parliament reviews that policy and makes recommendations, it can exercise a certain influence over the development and making of international treaties.

B. Oral Questions

Question periods and the various other times when parliamentarians can question the government are all opportunities for them to gather information on the status of negotiations being conducted by the Canadian government for the conclusion of international treaties. In this way, parliamentarians may learn what negotiations are being conducted and why and which foreign states are involved.

This procedure obviously has its limits. While it is possible to learn that negotiations are taking place, it is more difficult to obtain specific information on their actual content. The confidentiality or secrecy under which international treaty negotiations are conducted means that it is usually quite difficult to determine the content of negotiations and the terms of a possible treaty before it is concluded or signed.

C. Tabling of International Treaties

In his 1968 book *Canadian Treaty-Making*, A.E. Gotlieb stated that it appeared to be common in Canada for the government to table sporadically in Parliament copies of international treaties that had come into force for Canada. Mr. Gotlieb gives examples of this practice up to 1967; it seems to have been common until the early 1990s and, following a break of a few years, to have been resumed in 1999. Appendix B contains a list of treaties tabled in Parliament over the past 40 years.

In this way, parliamentarians can ascertain the treaties that have come into force for Canada since the last tabling but which they have not been required to implement themselves. This government practice is entirely voluntary; it was not required in the past, and is not required now by any statutory or constitutional provision. To make this practice official, in 1999 a Private Member's bill was introduced in the House of Commons which, if passed, would require the government to table in Parliament, at least 21 days prior to ratification, every treaty it intended to ratify.(22)

Moreover, most treaties signed by Canada are published in the *Canada Treaty Series*. This collection does not appear to be tabled in Parliament. In addition, all tax treaties are published in schedules to the Acts that implement them, and parliamentarians can see them there.

D. Approval of "Important" Treaties by Resolution of Parliament

Mr. Gotlieb also describes a second practice, whereby certain, so-called "important"(23) treaties are approved by parliamentary resolution. This practice began in 1926, when Prime Minister Mackenzie King made a declaration on the subject, and ended in 1966, when the last resolution of approval was passed by Parliament.(24)

Anne-Marie Jacomy-Millette, who considered this point in her 1971 book *L'introduction et l'application des traités internationaux au Canada*, elaborated further on the issue of "importance."(25) In her examples of parliamentary resolutions that approved treaties, she included only one more resolution than Mr. Gotlieb.

Ms. Jacomy-Millette contended that "important" treaties may be divided into seven classes: peace treaties; defence treaties (including those imposing military sanctions); treaties on the imposition of economic sanctions; treaties on Canada's territorial jurisdiction (land and

---

(22) On 14 October 1999, Daniel Turp, the member for Salaberry, tabled in the House of Commons Bill C-214, an Act to provide for the participation of the House of Commons when treaties are concluded, which touches on a number of aspects of the conclusion and ratification of international treaties.

(23) A.E. Gotlieb, *Canadian Treaty-Making*, 1968, Butterworths, Toronto, p. 15-17.

(24) On 6 May 1966, the House of Commons approved by resolution the Agreement between the Government of Canada and the Government of the United States of America on automotive products; this had been signed on 16 January 1965. The Senate approved the treaty on 30 June 1996.

(25) Anne-Marie Jacomy-Millette, *L'introduction et l'application des traités internationaux au Canada*, LGDJ, Paris, 1971, p. 118-128.

maritime frontiers, air space and near-earth space); trade treaties; treaties resulting in public expenditures (economic and technical aid programs, food aid programs, developing country loan programs); and treaties pertaining to international organizations. She also noted that no written constitutional or legislative standard requires the government to submit treaties to Parliament, particularly during negotiations.(26)

Ms. Jacomy-Millette also mentioned that, contrary to what some of her predecessors had said, the practice of approving treaties by resolution was no longer "very common."(27) She emphasized that over the years authorities had relied less and less on approval by resolution. In fact, the practice has by now (2000) not merely declined, but can be said to have disappeared; there have apparently been no treaty approvals by resolution since 1966.(28)

If adopted, the Private Member's bill referred to above (C-214) would also re-establish and provide a legal basis for the practice of parliamentary approval of "important" treaties; it would prohibit such treaties from being ratified by the Government of Canada unless they had first been approved by resolution of the House of Commons.(29)

---

(26) *Ibid.*, p. 110.

(27) *Ibid.*, p. 114.

(28) The difficulties involved in searching for treaty approval resolutions in the Debates of the House of Commons and Senate should be stressed. The index of the Debates does not necessarily show treaty approval resolutions under a single heading and indexing methods often change from session to session. Resolutions are at times found under "international agreements" or "international treaties," but more often under the title of the international convention approved by resolution. In addition, no reference is usually made to this kind of convention under the headings "international agreement" or "international treaty." To be sure that no parliamentary approval by resolution or any tabling of a treaty was overlooked would involve a detailed search of all the journals and debates of the House of Commons and the Senate.

(29) The bill defines "important treaty" as any treaty (a) whose implementation requires (1) the enactment of an Act of Parliament, (2) that Her Majesty the Queen in Right of Canada be invested with new powers, or (3) the imposition of a tax by Parliament; (b) imposing a substantial financial obligation, whether direct or conditional, on Canada; (c) concerning the transfer of a part of the territory of Canada or any change to the boundaries of Canada; (d) under which Canada undertakes to impose economic or military sanctions, whether direct or conditional, against a State; (e) concerning the territorial jurisdiction of Canada, including jurisdiction by Canada over any area of the sea or air; (f) concerning international trade or investment or Canada's place in the world economy; or (g) concerning the participation of Canada in international institutions, including the transfer of jurisdiction to such institutions.

E. Tabling of Various Reports

Under certain international treaties, the signatory states have an obligation to produce periodic reports on relevant activities or on action they have taken to comply with the treaties. For example, Canada must produce a report each year describing the measures it has taken to comply with the *Convention on the Rights of the Child*. Copies of these reports are usually tabled in Parliament.

In some cases, statutory provisions require the government to table certain reports or documents in Parliament. These reports may subsequently be reviewed by parliamentary committees if one of the Chambers so decides. For example, section 42 of the *Old Age Security Act* requires that social security agreements entered into with foreign countries be tabled in Parliament.

PARTICIPATION BY THE PROVINCES

The conclusion of an international treaty is one thing, compliance with it another. The Government of Canada is the only Canadian government that has an international personality and it is accordingly the only one responsible for international treaties in effect in Canada. As it does not hold all the necessary powers to implement those treaties, however, there are serious weaknesses in its ability to discharge this responsibility.

In Canada, Parliament and the provincial legislative assemblies may pass legislation in areas where they have jurisdiction under the Constitution of Canada. This division of legislative power is provided for mainly in sections 91 and 92 of the *Constitution Act, 1867*. As specifically stated in the 1937 Privy Council decision in *Labour Conventions*, this power also extends to the implementation of international treaties concluded by the Canadian state.[30] Whenever a treaty or part of a treaty concerns an area of provincial jurisdiction, the relevant provisions may be implemented only by the provincial legislative assemblies.

---

(30) *A.-G. Canada* v. *A.-G. Ontario* (1937), A.C. 326 (P.C.). In this case, the Government of Canada had approved three international conventions on labour relations and Parliament had passed statutes in order to implement the conventions in Canada. This legislation was disputed by, among others, some provinces that saw this as an intrusion into their areas of legislative jurisdiction. The British Privy Council ruled that Parliament could not pass such statutes, even to implement Canada's international obligations, because the labour relations field was the exclusive jurisdiction of the provinces.

As noted above, a treaty is implemented when the signatory state adopts legislative or other measures enabling it to comply with the treaty's provisions. A state that is already in compliance with the provisions of a treaty will not have to adopt new measures in order to implement it. Where it wishes to become a party to the treaty, the state need only ratify it and issue the ratification instrument.

If Canada were to make undertakings that it could not implement because they fell within provincial jurisdiction, it would risk a loss of international credibility and being found in default of its international obligations. For nearly three decades now, since the Tokyo Round, the provinces have taken part in the process of negotiating international trade agreements and the federal government has consulted the provinces in this regard.(31) At these meetings, discussion does not focus solely on matters under provincial jurisdiction, but also covers areas of federal jurisdiction.(32) This has not led to provincial participation in decision-making, however. Even though certain aspects of the negotiations focus on provincial jurisdiction, the federal government has always refused to include the provinces in the decision-making process.

To limit Canada's liability where a treaty, even partially, concerns an area of provincial legislative jurisdiction, that treaty usually contains a "federal clause." To varying degrees, depending on the purpose of the treaty and the wording of its articles, the federal clause informs all the parties that the Government of Canada may have certain difficulties in implementing the treaty because to do so it will have to secure the cooperation of the Canadian provinces. The inclusion of this clause limits the responsibility of the Government of Canada should even one province refuse to pass or amend its legislation in accordance with the provisions of a treaty.

The effect of the federal clause is ambiguous, however. On the one hand, it might be claimed that it constitutes an "obligation of means" for the Government of Canada, but, on the other hand, it might be claimed that it constitutes an "obligation of result." There is an enormous difference between these two types of obligation. Suppose the Government of Canada was unable to secure the cooperation of a single province for the implementation of an international treaty under

---

(31) David Cook, *The Millennium Round of Multilateral Trade Negotiations: The Provinces and Treaty Making - A Submission to the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade*, 25 April 1999, p. 26.

(32) *Ibid.*, p. 27.

domestic law. Under an obligation of result, the Government of Canada might still be liable under another portion of the treaty. Under an obligation of means, this would not be the case; to avoid its international responsibility, the Government of Canada would need to establish only that, despite all its efforts or negotiations, it had found it impossible to secure the cooperation of at least one province.

Paragraph XXIV(12) of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) is considered a typical example of an obligation of means. This provision reads as follows:

> XXIV:12 Each member shall take such reasonable measures as may be available to it to ensure observance of the provisions of this agreement by regional and local governments and authorities within its territory.

However, the text of article 105 of NAFTA is somewhat different:

> 105. The Parties shall ensure that all necessary measures are taken in order to give effect to the provisions of this Agreement, including their observance, except as otherwise provided in this Agreement, by state and provincial governments.

Whereas the GATT Agreement states that members "shall take all reasonable measures available to it," NAFTA states they "shall ensure that all necessary measures are taken in order to give effect," which is more imperative.

Some authors see the text of NAFTA as imposing an obligation of result on the Government of Canada.(33) If this interpretation is correct, should the Government of Canada not implement every provision of NAFTA (because of lack of provincial agreement), it would be in default and could be subject to an application for dispute settlement and potential reprisals by the United States and Mexico. As the Government of Canada's default would in fact be due to the country's federal structure and not to its refusal to act or to comply with NAFTA, the inclusion of such a harsh condition in the treaty is somewhat surprising.

Thus, the Government of Canada should ensure that the provinces take part in the negotiation of international treaties in order to prevent the country from being in default

---

(33) I. Bernier, "L'Accord de libre-échange Canada-États-Unis et la Constitution," *Trade-Offs on Free Trade - The Canada-U.S. Free Trade Agreement*, Marc Gold and David Leyton-Brown (ed.), Carswell, Toronto, 1988, p. 100; H. Scott Fairley, "Jurisdictional Limits on National Purpose: Ottawa, The Provinces and Free Trade with the United States," *ibid.*, p. 109.

internationally as a result of difficulties caused by a lack of cooperation between the two levels of government. An agreement on a consultation and decision-making mechanism for the conclusion of international treaties would facilitate the treaty implementation process.

REFORM OF THE PROCESS IN AUSTRALIA

In recent years, Australia's Parliament has examined its role in the conclusion and implementation of international treaties to which Australia is a party. This review stemmed mainly from two legal decisions on the effect of treaties on the Australian state.(34) In the first decision, *Teoh*, an Australian court held that the ratification of an international convention created a legitimate expectation that the executive branch would act in accordance with that convention. In the second decision, *Toonen*, a United Nations human rights committee found that Australia was in default of its obligations under the *International Covenant on Civil and Political Rights*.

In December 1994, Australia's Senate asked its legal and constitutional affairs committee to study the issue. In its report, tabled in November 1995,(35) the committee described concerns that had been expressed about the treaty-making process(36) and offered 11 recommendations.(37) In its response to the report, the Government of Australia announced it

---

(34) For more information, see Australia, Department of the Parliamentary Library, *Treaty-Making Options For Australia*, Current Issues Brief No. 17, 1995-96, Parliamentary Research Service. (Accessible on the Web site of the Australian Parliamentary Research Service at http://library.aph.gov.au/library/pubs/cib/1995-96/96cib17.htm.)

(35) Australia, The Parliament of the Commonwealth of Australia, *Trick or Treaty? Commonwealth Power to Make and Implement Treaties*, report of the Senate Legal and Constitutional References Committee, November 1995. (Accessible on the Web site of the Parliament of Australia at http://senate.aph.gov.au/senate/committee/legcon_ctte/treaty/index.htm.)

(36) These concerns were as follows: (1) the impact of treaties on the Australian federal system; (2) the sovereignty of the nation, the degree of consultation preceding the signing and ratification of treaties; and (3) the respective roles of Parliament, government and the executive branch in the treaty conclusion process.

(37) These recommendations were as follows: (1) provide the public with information on the treaties to which Australia is a party and on the means used to implement treaties; (2) require the government to report to Parliament annually on action taken to implement treaties; (3) prepare an information document on the treaties under review and provide access to that document in all public libraries; (4) finance a project whereby the government would provide, free of charge over the Internet, the full texts of certain multilateral international agreements, explanatory documents concerning those agreements and the decisions of the international bodies which interpret them; (5) finance a project for

intended to apply new treaty-making measures and to expand Parliament's role in this area.(38) The Australian government will no longer ratify treaties unless it is satisfied that ratification is in the national interest. In Australia's Parliament, the Joint Standing Committee on Treaties was established in May 1996 and from now on all treaties will be tabled in Australia's Parliament at least 15 sitting days prior to their ratification and referred back to the Committee for consideration.(39) With respect to relations between the Australian Commonwealth and States, the Treaties Council, also created in the context of these reforms, is the consultation body for all matters pertaining to international treaties.

As may be seen from the Web site of the Joint Standing Committee on Treaties of Australia's Parliament, the Committee has been very active since 1996(40) and appears to review all treaties tabled in Australia's Parliament.

In August 1999, the Committee published as a report the transcript of a seminar on the role of the parliaments of the Australian States in international treaty making.(41) Mindful of the fact that the Australian States and Territories should participate in the adoption and implementation of international treaties, seminar participants drew a number of conclusions from their exchanges. For example:

(cont'd)

publishing information on the meaning and interpretation of treaties, including interpretative decisions and negotiation reports; (6) increase government efforts to identity and consult groups that may be affected by treaties and expert groups on the subject or on its application; (7) replace the Standing Committee on Treaties with a Treaties Council, which would be established preferably by legislation; (8) pass legislation requiring that treaties be tabled at least 15 sitting days prior to their coming into force; (9) establish, by legislation, a joint parliamentary committee on treaties with broad powers; (10) insert in that legislation an obligation to provide a study on the impact of the treaty; and (11) refer legislation requiring Parliament's approval back to the proposed committee on treaties for consideration and study.

(38) W. Taylor, Member of Parliament, President, Joint Standing Committee on Treaties, *Trick or Treaty - An Australian Perspective*, Speech to the Conference on the Internationalization of Communities at the University of Southern Queensland, Toowoomba, 28 November 1996.

(39) Australia, Department of Foreign Affairs and Trade, *Government Announces Reform of Treaty-Making*, Press Release, 2 May 1996. (Accessible on the Department's Web site at http://www.dfat.gov.au/media/releases/foreign/1996/fa29.html.) See also Taylor (1996).

(40) The Joint Committee's Web site is: http://www.aph.gov.au/house/committee/jsct/index.htm.

(41) The Parliament of the Commonwealth of Australia, *Report 24 - A Seminar on the Role of Parliaments in Treaty Making*, Joint Standing Committee on Treaties, Canberra, August 1999.

- The States and Territories of Australia must be better informed and participate to a greater extent in the treaty adoption process.

- The parliaments of the States and Territories must ensure that their government provides them with relevant information on treaties and even establish treaty review committees.

- The work of the treaty committees of the States and Territories would complement that of the Joint Committee on Treaties, which could consult them as necessary.

As may be seen, the trend is toward greater participation in the process with respect to international treaties at all levels of Australia's government.(42)

CONCLUSION

The new developments in Australia's procedure with respect to international treaties demonstrate one option for greater parliamentary participation in the treaty-making process in a federal system. Canada is currently facing the same dilemma that Australia faced a number of years ago, and study of the Australian experience may provide useful guidance should Canada choose to initiate reforms.

There is growing evidence that the Canadian people no longer want their government to negotiate agreements in secret so that they are faced with a *fait accompli*. The failure of the draft Multilateral Investment Agreement and the impossibility of starting new multilateral trade negotiations during the Seattle meeting proved that the people of the industrialized countries no longer intend to be silent on international treaties that might affect them. They want their opinions to be heard, and a closed door government process provides limited opportunities for such input.

---

(42) See also: Commonwealth of Australia, *Review of the Treaty-Making Process*, Canberra, August 1999. This is a review of the treaty adoption procedure which was developed by the Government of the Commonwealth of Australia and has been in place since 1996 (available at: http://www.austlii.edu.au/au/other/dfat/reports/review_treaty_making.html.)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Parliament has a traditional public consultation function and, by its very nature, a greater openness to public opinion. A redefined role for Parliament in negotiating, concluding, implementing and ratifying international treaties would seem to be an extremely important element of any reformed treaty-making process, in order to ensure that parliamentarians would no longer be excluded from an international law-making process that has significant effects on domestic law and state sovereignty in this era of globalization.

APPENDIX A

EXAMPLES OF ORDERS IN COUNCIL

P.C. 1991-2442

CANADA

PRIVY COUNCIL · CONSEIL PRIVÉ

HIS EXCELLENCY THE GOVERNOR GENERAL IN COUNCIL, on the recommendation of the Secretary of State for External Affairs, is pleased hereby to authorize the Right Honourable Martin Brian Mulroney, Prime Minister of Canada, or the Secretary of State for External Affairs, to execute and issue, on behalf of the Government of Canada, an Instrument of Ratification of the United Nations Convention on the Rights of the Child, done at New York on November 20, 1989, by the United Nations General Assembly, subject to certain reservations and a declaration.

Approved/Approuvé
11 December/décembre 1991

CANADA

PRIVY COUNCIL • CONSEIL PRIVÉ

P.C. 1994-537
April 8, 1994

HIS EXCELLENCY THE GOVERNOR GENERAL IN COUNCIL, on the recommendation of the Secretary of State for External Affairs, is pleased hereby to authorize the Secretary of State for External Affairs to execute and issue an Instrument of Full Powers authorizing the Honourable Roy MacLaren, Minister for International Trade, or Gerald E. Shannon, Permanent Representative, Ambassador to the United Nations, to the Conference on Disarmament and to the Secretariat of the General Agreement on Tariffs and Trade, to sign, on behalf of the Government of Canada,

(a) the Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations; and,

(b) if open for signature on an *ad referendum* basis,

(i) the Agreement establishing the World Trade Organization, and

(ii) the Agreement on Government Procurement.

CERTIFIED TO BE A TRUE COPY - COPIE CERTIFIÉE CONFORME

CLERK OF THE PRIVY COUNCIL - LE GREFFIER DU CONSEIL PRIVÉ

CANADA

PRIVY COUNCIL • CONSEIL PRIVÉ

P.C. 1994-2160
December 22, 1994

HIS EXCELLENCY THE GOVERNOR GENERAL IN COUNCIL, on the recommendation of the Secretary of State for External Affairs, is pleased hereby to authorize the Secretary of State for External Affairs to execute and issue, on behalf of the Government of Canada:

(a) an Instrument of Ratification of the Agreement Establishing the World Trade Organization, done at Marrakesh on April 15, 1994; and

(b) an Instrument of Ratification of the International Bovine Meat Agreement, done at Marrakesh on April 15, 1994.

CERTIFIED TO BE A TRUE COPY — COPIE CERTIFIÉE CONFORME

CANADA

PRIVY COUNCIL • CONSEIL PRIVÉ

P.C. 1995-2205
December 20, 1995

HIS EXCELLENCY THE GOVERNOR GENERAL IN COUNCIL, on the recommendation of the Minister of Foreign Affairs, is pleased hereby to authorize the Minister of Foreign Affairs to execute and issue, on behalf of the Government of Canada, an Instrument of Ratification of the Agreement on Government Procurement, done at Marrakesh on April 15, 1994.

CERTIFIED TO BE A TRUE COPY - COPIE CERTIFIEE CONFORME

CLERK OF THE PRIVY COUNCIL - LE GREFFIER DU CONSEIL PRIVE

CANADA

PRIVY COUNCIL • CONSEIL PRIVÉ

P.C. 1996-86
January 23, 1996

HIS EXCELLENCY THE GOVERNOR GENERAL IN COUNCIL, on the recommendation of the Minister of Foreign Affairs, is pleased hereby to authorize the Minister of Foreign Affairs to execute and issue, on behalf of the Government of Canada, an Instrument of Accession to Articles 1-12 (the "substantive" provisions) of the Paris Convention for the Protection of Industrial Property, done at Paris on March 20, 1883 and revised at Stockholm on July 14, 1967.

CERTIFIED TO BE A TRUE COPY – COPIE CERTIFIEE CONFORME

CLERK OF THE PRIVY COUNCIL – LE GREFFIER DU CONSEIL PRIVÉ

CANADA

PRIVY COUNCIL • CONSEIL PRIVÉ

P.C. 1999-332
March 4, 1999

His Excellency the Governor General in Council, on the recommendation of the Minister of Foreign Affairs, hereby confirms the authority of the Secretary of State (Science, Research and Development) to sign, on behalf of the Government of Canada, the Agreement Among the Government of Canada, Governments of Member States of the European Space Agency, the Government of Japan, the Government of the Russian Federation, and the Government of the United States of America Concerning Cooperation on the Civil International Space Station, done at Washington, D.C. on January 29, 1998.

CERTIFIED TO BE A TRUE COPY-COPIE CERTIFIÉE CONFORME

CANADA

PRIVY COUNCIL • CONSEIL PRIVÉ

P.C. 1999-1317
July 28, 1999

His Excellency the Governor General in Council, on the recommendation of the Minister of Foreign Affairs, hereby authorizes the Minister of Foreign Affairs to execute and issue, on behalf of the Government of Canada, an Instrument of Ratification of the Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, adopted in New York on August 4, 1995.

CERTIFIED TO BE A TRUE COPY - COPIE CERTIFIÉE CONFORME

CLERK OF THE PRIVY COUNCIL / LE GREFFIER DU CONSEIL PRIVÉ

CANADA

PRIVY COUNCIL • CONSEIL PRIVÉ

P.C. 1999-1490
August 26, 1999

His Excellency the Governor General in Council. on the recommendation of the Minister of Foreign Affairs, hereby authorizes the Minister of Foreign Affairs to execute and issue an Instrument of Full Powers authorizing Claude Séguin, Executive Vice-President, Finance and Chief Financc Officer of Teleglobe Inc., or André Bourbonnais, Vice-President, Chief Legal Officer and Corporate Secretary of Teleglobe Inc., or Colleen Swords, Minister-Counsellor, Embassy of Canada to the United States of America, or John Hannaford, Third Secretary, Embassy of Canada to the United States of America, to sign, on behalf of the Government of Canada, the Operating Agreement relating to the International Telecommunications Satellite Organization "INTELSAT", done at Washington on August 20, 1971.

CERTIFIED TO BE A TRUE COPY COPIE CERTIFIÉE CONFORME

I,
LLOYD AXWORTHY,

Minister of Foreign Affairs in the Government of Canada,

do hereby certify that

the Government of Canada ratifies the *Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty*, done at New York, September 10, 1996.

IN WITNESS WHEREOF,

I have signed and sealed this Instrument of Ratification.

DONE at Ottawa, this 20th day of November 1998.

Je, soussigné,
LLOYD AXWORTHY,

Ministre des Affaires étrangères du Gouvernement du Canada,

certifie par les présentes que

le Gouvernement du Canada ratifie le *Traité d'interdiction complète des essais nucléaires*, fait à New York, le 10 septembre 1996.

EN FOI DE QUOI,

j'ai apposé ma signature et mon sceau au présent Instrument de ratification.

FAIT à Ottawa, ce 20e jour de novembre 1998.

Le ministre des Affaires étrangères

Lloyd Axworthy

Minister of Foreign Affairs

APPENDIX B

LIST OF INTERNATIONAL AGREEMENTS TABLED IN THE HOUSE OF COMMONS SINCE 1966[43]

23 February 1966: M. D. S. Macdonald: With the permission of the House, I would like to table English and French copies of a certain number of international agreements which the Government of Canada has recently concluded.

13 March 1968: Certain number of agreements recently concluded by the government.

29 October 1968: Certain number of agreements recently signed by Canada, subject to ratification, or which have come into force for Canada.

3 July 1969: Certain international agreements which Canada has recently signed, subject to ratification or which are already in force in Canada.

17 December 1970: Certain number of international agreements which Canada has concluded over the past 16 months.

16 December 1971: 26 international agreements which Canada has ratified over the past 14 months.

10 May 1973: Texts of 37 international agreements which Canada has signed since the last time I filed similar agreements.

21 March 1974: In accordance with tradition, texts of the international agreements which Canada has recently concluded.

13 February 1975: Text of certain international agreements currently in force for Canada.

22 October 1975: (1) Prior to its ratification, the new extradition treaty negotiated with the United States of America, which was signed in Washington on 3 December 1971, the text of which was subsequently amended through an exchange of memos on 28 June and 9 July 1974. The treaty essentially combines in a single text some six treaties dating back to 1842; (2) texts of 32 international agreements.

---

(43) The following international agreements tabled in the House of Commons are described in very general terms. We provide a few examples of the phraseology used. On very rare occasions, a list of the agreements tabled was produced with the notice of tabling and that list was reproduced in an appendix to the Debates (17 July 1980). There are very few indications as to the exact number of agreements tabled in this way in the House of Commons.

9 June 1976: Text of the new extradition treaty concluded with Sweden.

17 February 1977: Certain number of international agreements which recently came into force and which concern Canada.

1 June 1977: Certain number of international agreements concerning Canada which have come into force over the past 12 months.

24 November 1977: Documents concerning the Italy-Canada agreements on social security.(44)

8 November 1978: Agreement on Social Security between Canada and Italy, signed at Toronto, 17 November 1977.

10 July 1980: Three extradition treaties (Federal Republic of Germany, Denmark and France).

17 July 1980: Texts of a certain number of international agreements now in force in Canada. Printing of the list of agreements in an annex to the *Debates of the House of Commons*.

15 March 1984: A supplementary agreement which the Government of Canada has concluded with that of the United States concerning social security.

5 February 1985: An agreement on social security between the Government of Canada and that of Belgium.

16 December 1988: Agreement on Social Security between Canada and Iceland (signed at Gimli, 25 June 1988, as well as order in council P.C. 198801760, dated 25 August 1988, declaring its coming into force) and Agreement on Social Security between Canada and Australia (signed at Canberra, 4 July 1988, as well as order in council P.C. 1988-2067, dated 15 September 1988, declaring its coming into force).

4 April 1989: Agreement on Social Security between Canada and Iceland (signed at Gimli, 25 June 1988, and order in council P.C. 198801760, dated 25 August 1988, declaring its coming into force) and Agreement on Social Security between Canada and Australia (signed at Canberra, 4 July 1988, as well as order in council P.C. 1988-2067, dated 15 September 1988, declaring its coming into force).

2 November 1989: Supplementary Agreement amending the Agreement on Social Security between Canada and the Kingdom of the Netherlands, signed at Ottawa, 26 July 1989, as well as order P.C. 1989-2123, dated 19 October 1989, declaring its coming into force.

24 May 1990: Certain number of international agreements already in force.

---

(44) The agreements on social security entered into by the government with foreign governments must be tabled in Parliament in accordance with section 41 of the *Old Age Security Act* (R.S.C., 1985, c. O-9).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

12 June 1990: Agreement on Social Security between Canada and the Republic of Cyprus, signed at Ottawa, 24 January 1990, as well as order P.C. 1990-865, dated 10 May 1990, declaring its coming into force.

18 June 1990: Extradition Treaty between the Government of Canada and the Government of the Republic of France.

18 March 1991: Agreement on Social Security between Canada and Ireland, signed at Ottawa, 29 November 1990, and order P.C. 1991-442, dated 7 March 1991, declaring its coming into force.

23 May 1991: Agreement on Social Security between Canada and Ireland, signed at Ottawa, 29 November 1990 and order P.C. 1991-442, dated 7 March 1991, declaring its coming into force.

30 September 1991: Agreement on Social Security between Canada and Australia, signed at Ottawa, 11 October 1990, and order P.C. 1991-1497, dated 13 August 1991, declaring its coming into force and Agreement on Social Security between Canada and the Republic of Malta, signed at Toronto, 4 April 1991, as well as order P.C. 1991-1498, dated 13 August 1991, declaring its coming into force.

13 May 1992: Copy of order P.C. 1992-818, dated 30 April 1992, concerning the coming into force of the Protocol of Convention on Social Security between Canada and Luxembourg, signed at Ottawa, 6 February 1992.

26 March 1993: Copy of order P.C. 1993-546, dated 23 March 1993, concerning the coming into force of the Agreement on Social Security between Canada, Jersey and Guernesey.

4 May 1994: Copy of order P.C. 1994-679, dated 28 April 1994, concerning the coming into force of the Agreement on Social Security between Canada et the Confederation of Switzerland, signed at Ottawa, 24 February 1994.

14 February 1995: Copy of order P.C. 1995-137, dated 31 January 1995, concerning the Protocol amending the Agreement on Social Security between Canada and the Republic of Finland, signed at Ottawa, 2 November 1994, copy of order P.C. 1995-138, dated 31 January 1995, concerning the coming into force of the Agreement on Social Security between Canada and the Republic of the Philippines, signed at Winnipeg, 9 September 1994 and copy of order P.C. 1995-139, dated 31 January 1995, concerning the Codified Arrangements respecting Social Security between Canada and the United Kingdom.

29 September 1995: Copy of order P.C. 1995-1584, dated 19 September 1995, concerning the Arrangement on Social Security between Canada and the United States of Mexico.

26 October 1995: Copy of order P.C. 1995-1727, dated 17 October 1995, concerning the Agreement on Social Security between Canada and the Republic of Italy.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

8 November 1995: Copy of order P.C. 1995-1829, dated 31 October 1995, concerning the Agreement on Social Security between Canada and the Republic of Austria.

13 April 1999: International treaties coming into force for Canada in 1996 and 1997, a list of which is also tabled.

12 May 1999: International treaties coming into force for Canada in 1995, a list of which is also tabled.

9 June 1999: International treaties coming into force for Canada in 1994, a list of which is also tabled.

10 June 1999: International treaties coming into force for Canada in 1993, a list of which is also tabled.

26 November 1999: International treaties coming into force for Canada in 1991 and 1992, a list of which is also tabled.

29 November 1999: International treaties coming into force for Canada in 1989 and 1990, a list of which is also tabled.

PRB 00-04F

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

LES TRAITÉS INTERNATIONAUX : LA PRATIQUE CANADIENNE

Daniel Dupras
Division du droit et du gouvernement

Le 3 avril 2000

PARLIAMENTARY RESEARCH BRANCH
DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE

La Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

PAGE

INTRODUCTION 1

LA NÉGOCIATION ET LA CONCLUSION DES TRAITÉS INTERNATIONAUX : LA PRATIQUE CANADIENNE 2

A. Compétence en matière de traité international 2

B. Négociation d'un traité 4

C. Conclusion et signature d'un traité 5

D. Entrée en vigueur, mise en œuvre et ratification d'un traité 6

PRINCIPALES INTERVENTIONS DU PARLEMENT EN MATIÈRE DE TRAITÉS 9

A. Étude de la politique étrangère canadienne 9

B. Questions orales 10

C. Dépôt de traités internationaux 10

D. Approbation par résolution du Parlement des traités dits « importants » 11

E. Dépôt de divers rapports 13

PARTICIPATION DES PROVINCES 13

UN CAS PARTICULIER : L'AUSTRALIE 17

CONCLUSION 19

ANNEXE A : EXEMPLES DE DÉCRETS

ANNEXE B : LISTE DES DÉPÔTS D'ACCORDS INTERNATIONAUX FAITS DEVANT LA CHAMBRE DES COMMUNES DEPUIS 1966

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LES TRAITÉS INTERNATIONAUX : LA PRATIQUE CANADIENNE

INTRODUCTION

Au Canada, les débats relatifs à la négociation et à l'adoption d'accords internationaux de libéralisation des échanges au cours des 15 dernières années ont fait la preuve que le Parlement et les parlementaires ne prennent qu'une part minime à la négociation et à la ratification des traités internationaux.

En réalité, l'exécutif fédéral contrôle toutes les étapes du processus. Ce contrôle s'étend également au contenu des négociations, qui sont bien souvent secrètes. Ce secret est d'ailleurs un élément important de la stratégie de négociation du gouvernement fédéral; rien — ou bien peu n'est rendu public avant que les parties n'aient convenu d'un accord de principe sur le contenu ou même sur le libellé du traité.

Le rôle du Parlement est restreint à la modification des lois en vigueur ou à l'adoption d'une nouvelle loi lorsque cela est nécessaire pour la mise en œuvre du traité. Enfin, bien qu'elles soient habituellement tenues au courant des négociations entourant les accords commerciaux, les provinces participent peu au processus et, sauf quelques rares exceptions, elles sont carrément exclues du processus décisionnel.

Dans les pages qui suivent, nous présentons les principaux éléments de la pratique canadienne en matière de négociation et d'adoption des traités internationaux. Nous traitons également des interventions du Parlement dans ce domaine ainsi que de la participation des provinces à la mise en œuvre des traités. Avant de conclure, nous examinons ce qui se fait en Australie.

LA NÉGOCIATION ET LA CONCLUSION DES TRAITÉS INTERNATIONAUX : LA PRATIQUE CANADIENNE

A. Compétence en matière de traité international

L'énumération du partage des compétences législatives dans la *Loi constitutionnelle de 1867*[1] ne permet pas de déterminer qui, du gouvernement fédéral ou de ceux des provinces, a compétence pour conclure un traité avec un pays étranger. En effet, aucune disposition de la *Constitution canadienne* ne mentionne un domaine de compétence pouvant être associé aux affaires étrangères ou aux relations internationales. Cette situation tient au fait qu'en 1867, au moment de l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1867* par le Parlement de Londres, le Canada était encore une colonie de l'Empire britannique.

Bien que la *Loi constitutionnelle de 1867* ait amené la création d'un nouveau pays (le Dominion du Canada), celui-ci n'a pas acquis immédiatement tous les attributs de la souveraineté sur la scène internationale. Sa personnalité internationale demeurait donc imparfaite. En effet, en 1867, le Parlement britannique a réservé à la Couronne britannique le pouvoir de représenter le Dominion du Canada sur la scène internationale et celui de conclure en son nom des traités avec les pays étrangers. En vertu de l'article 132 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le gouvernement fédéral s'est toutefois vu confier la responsabilité de mettre en œuvre au Canada les traités conclus par la Couronne britannique, pour autant qu'ils étaient applicables au Canada.

Progressivement, le gouvernement du Canada est intervenu de son propre chef dans les discussions relatives à la négociation des traités et des conventions à l'échelle internationale[2] et, avec les années, le pays a acquis de plus en plus d'autonomie en ce qui concerne ses affaires extérieures[3]. Ainsi, après la Première Guerre mondiale, le gouvernement fédéral a agi de sa propre

---

(1) L'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, 1867, 30-31, Vict., c. 3 (R.U.), adopté par le Parlement britannique, porte, depuis 1982, le titre de *Loi constitutionnelle de 1867*.

(2) Pour plus de renseignements sur l'évolution de la personnalité internationale du Canada, voir J.-C. Bonenfant, « Le développement du statut international du Canada », dans Paul Painchaud, *Le Canada et le Québec sur la scène internationale*, Québec, Centre québécois de relations internationales, 1977, p. 31-49. Voir aussi René Morin, *Le Canada et les traités : notes sur le développement constitutionnel du Canada*, Chicoutimi, Syndicat des imprimeurs du Saguenay, 1926.

(3) Jusqu'au début des années 1990, le Canada a utilisé, par tradition, les termes « affaires extérieures » pour désigner les affaires étrangères. Par respect pour la Couronne britannique qui, au sein de l'Empire, s'était réservée l'utilisation des termes « Foreign Affairs », on se refusait à employer le terme « foreign » ou sa traduction française (étranger/étrangère), d'où l'utilisation des termes « extérieur », « affaires extérieures » ou « relations extérieures » (« external », « external affairs » ou « external relations »). P.W. Hogg, *Constitutional Law in Canada*, Toronto, Carswell, 1992, p. 290-291; J.-C. Bonenfant (1977), p. 43, note 25.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

autorité sur la scène internationale et les autorités britanniques n'ont fait qu'entériner les traités qui lui étaient présentés. En 1931, en vertu du *Statut de Westminster*, le Canada, ainsi que plusieurs autres Dominions de l'Empire britannique, a acquis sa pleine indépendance[4] et, avec elle, la compétence d'agir avec tous les attributs d'un État souverain sur la scène internationale. Le Canada a alors été investi des pleins pouvoirs en matière d'affaires étrangères et, du même coup, l'article 132 de la *Loi constitutionnelle de 1867* est tombé en désuétude.

Bien qu'aucune disposition constitutionnelle n'attribue à l'exécutif fédéral une compétence en matière de relations internationales, il est reconnu que l'exercice de ce pouvoir lui est dévolu[5]. Dans les pays de tradition britannique comme le Canada, les relations internationales sont une prérogative de la Couronne. Au Canada, l'exécutif fédéral, à titre de représentant de la souveraine, exerce cette prérogative[6]. Il faut signaler que certains auteurs défendent une théorie selon laquelle les provinces pourraient également conclure des ententes internationales, du moins dans leurs domaines de compétence législative[7]. Nous n'élaborerons pas sur ce sujet, qui déborde le cadre de la présente étude.

La croyance populaire veut que le chef de l'État soit la seule personne capable de représenter le Canada sur la scène internationale et que lui seul ait le pouvoir de signer au nom du pays les conventions ou traités internationaux. La réalité est toutefois bien différente. Quoique le

---

(4) Sauf pour la modification de la *Constitution canadienne* qui est demeurée, jusqu'en 1982, de la compétence du Parlement britannique.

(5) Anne-Marie Jacomy-Millette, *L'introduction et l'application des traités internationaux au Canada*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1971, p. 102. A.E. Gotlieb, *Canadian Treaty-Making*, Toronto, Butterworths, 1968, p. 4. Peter Hogg, *Constitutional Law of Canada*, Édition à feuilles mobiles, Toronto, Carswell, 1997, chapitre 11.

(6) Le *Statut de Westminster* ne déterminait pas si le gouvernement fédéral détenait seul une compétence en matière d'affaires extérieures ou si cette compétence était partagée avec les provinces; il se conformait en cela au partage des compétences législatives prévu dans la *Constitution* ou interprété par les tribunaux. Nous ne traitons pas dans le présent document de la théorie qui voudrait que cette prérogative soit partagée entre le gouverneur général et les lieutenants-gouverneurs des provinces. (Voir Lorne Giroux, « La capacité internationale de provinces en droit constitutionnel canadien », *Les Cahiers de Droit*, 1967-1968, vol. 9, p. 241.) En vertu de cette théorie, les provinces détiendraient une personnalité partielle sur la scène internationale, laquelle serait liée à leurs domaines de compétence législative. Toutefois, la doctrine dominante n'accorde pas aux provinces de tels pouvoirs sur la scène internationale. Les ententes qu'elles peuvent conclure avec des gouvernements étrangers sont des accords administratifs. P.W. Hogg, *Constitutional Law in Canada*, Carswell, Toronto 1992, p. 298.

(7) Voir principalement J.-Y. Morin, « La conclusion d'accords internationaux par les provinces canadiennes à la lumière du droit comparé », *Annuaire canadien de droit international*, vol. 3, 1965, p. 126.

gouverneur général en conseil (Conseil des ministres) conserve le contrôle effectif final pour ce qui est de la ratification des traités, il peut confier la négociation et la signature de ces derniers à toute personne qu'il désigne. Outre le premier ministre, ces personnes sont habituellement les ministres, les sous-ministres, les représentants diplomatiques ou les négociateurs du gouvernement canadien. Dès que le gouverneur général en conseil approuve une convention intervenue entre le Canada et un pays étranger, peu importe les personnes qui l'ont négociée, cette convention devient un traité international à condition d'être également ratifiée par les autres pays signataires.

Le traité conclu et signé, pour le Canada et en son nom, par un représentant du gouvernement du Canada et approuvé ensuite par le gouverneur général en conseil lie le Canada. Cette approbation prend habituellement la forme d'un décret. D'autre part, le gouverneur général en conseil peut approuver le texte d'un traité international qui n'a pas encore été signé et charger un représentant du gouvernement du Canada de le signer au nom du Canada. Le mandat de ce représentant doit alors figurer dans le décret[8].

Il ne faut pas confondre la ratification et la signature d'un traité international avec son entrée en vigueur. Le moment de l'entrée en vigueur est établi dans le traité lui-même ou dans une entente entre les parties. Il s'agit généralement de la date à laquelle a lieu l'échange ou le dépôt des instruments de ratification. Ainsi, lorsqu'il a reçu toutes les approbations nécessaires à son entrée en vigueur, l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA) est entré en vigueur le 1er janvier 1994, comme le prévoit son article 2203.

B. Négociation d'un traité

En vertu de la *Loi sur le ministère des Affaires étrangères*, le ministre des Affaires étrangères a la responsabilité de mener les négociations internationales auxquelles le Canada est partie[9]. Toutefois, selon la pratique actuelle, le ministère des Affaires étrangères ne joue pas un rôle exclusif au cours des négociations avec les États étrangers, mais plutôt un rôle de supervision[10]. Ainsi, les négociations en matière d'environnement sont conduites par le

---

(8) Pour ce qui est de la pratique canadienne en la matière, voir Jean-Yves Grenon, « De la conclusion des traités et de leur mise en œuvre au Canada », *Revue du Barreau canadien*, vol. 40, 1962, p. 151.

(9) *Loi sur le ministère des Affaires étrangères*, L.R.C., E-22, alinéa 10(2)*c*).

(10) Pour la description de la pratique actuelle en matière de traité, nous reprenons, pour une large part, les principaux éléments des témoignages rendus par les fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères qui se sont présentés devant le Sous-comité sur les différends commerciaux du Comité permanent des Affaires étrangères et du Commerce international le 12 février 1997. Voir le fascicule 15 des témoignages du Sous-comité.

ministère de l'Environnement, les négociations en matière fiscale par le ministère du Revenu et ainsi de suite. C'est ainsi que plusieurs ministères ont pris part aux négociations sur l'ALÉNA et à celles sur les Accords-OMC[11]; ils ont alors joué un rôle dans leurs domaines de responsabilité respectifs. La participation du ministère des Affaires étrangères aux négociations de traités internationaux, bien que constante, répond, dans une mesure plus ou moins grande, aux besoins des autres ministères.

Au sein des ministères, les fonctionnaires s'occupent habituellement des discussions, et la participation des ministres peut varier. En certaines occasions, les ministres participeront aux négociations, alors qu'en d'autres occasions, ils seront tout simplement informés périodiquement du déroulement ou des résultats de celles-ci. Par contre, les décisions finales quant au résultat des négociations et au contenu des traités internationaux relèvent exclusivement des ministres. Avant sa conclusion, sa signature ou sa ratification, un traité doit recevoir l'approbation du gouverneur général en conseil.

En pratique, lorsqu'il y a entente sur le texte du traité, les négociateurs s'assurent du libellé de l'entente en paraphant les diverses versions qui existent alors. Un traité est souvent long et complexe, et il n'est pas toujours possible d'en faire la traduction avant la conclusion des négociations. Bien que le français ait été pendant longtemps la langue de la diplomatie, de nos jours les traités sont habituellement rédigés en anglais. Il est toutefois courant de les traduire pour répondre aux besoins des parties. Ainsi, les Accords de l'OMC ont été adoptés en trois langues (anglais, espagnol et français). Au Canada, en vertu de la *Loi sur les langues officielles*, les documents émanant du gouvernement, y compris les traités, doivent être publiés dans les deux langues officielles. Même si la conclusion d'un traité se fait dans une seule langue, normalement la signature n'aura lieu que lorsque toutes les versions auront reçu leur forme définitive.

C. Conclusion et signature d'un traité

En vertu du droit canadien, la signature du traité par le représentant du Canada ne suffit pas à entraîner ni son entrée en vigueur ni sa mise en œuvre. Avant que l'approbation du Conseil des ministres ne soit accordée, il y a d'autres étapes à franchir. Une fois que les négociateurs se sont entendus sur les termes ou le texte de l'entente, un ministre (habituellement le ministre des Affaires étrangères) présente une demande pour obtenir l'approbation du

---

(11) Accords résultant des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay et établissant l'Organisation mondiale du commerce.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

gouverneur général en conseil. Cette demande s'accompagne d'un document explicatif dans lequel figurent, en détail, les éléments de l'entente. Une fois l'approbation accordée, le traité peut être signé et, éventuellement, ratifié.

Un décret de signature désigne une ou des personnes qui ont mandat de signer le traité au nom du Canada et qui les autorise à le faire[12]. De façon exceptionnelle, une personne qui n'est pas un « représentant » du gouvernement du Canada peut être autorisée à signer pour le Canada[13]. La signature du traité par le plénipotentiaire du Canada n'a pas pour effet de le mettre en vigueur ni de le rendre applicable au Canada. La signature est en fait un accord de principe que le pays signataire donne au traité. Dans les cas qui requièrent des modifications à la législation canadienne, la ratification ne se fera qu'après l'adoption de ces modifications ou d'une nouvelle loi.

D. Entrée en vigueur, mise en œuvre et ratification d'un traité

Lorsque, pour mettre en œuvre un traité, il faut apporter des modifications à la législation canadienne, les ministres concernés donnent des instructions pour la rédaction d'un projet de loi de mise en œuvre. Après qu'il a reçu l'approbation du Conseil des ministres, le projet de loi est présenté au Parlement et il franchit les étapes de la procédure parlementaire d'adoption des lois.

Il faut faire une distinction entre la date d'entrée en vigueur du traité au niveau international et la date de son entrée en vigueur pour un pays signataire, tel que le Canada. Comme nous l'avons déjà dit, le traité comporte normalement les modalités de son entrée en vigueur. Pour que le traité puisse entrer en vigueur comme prévu, les parties doivent avoir achevé leurs procédures internes de ratification avant la date prévue. Ainsi, techniquement parlant, l'ALÉNA n'aurait pu entrer en vigueur si les trois pays signataires n'avaient pas terminé

---

(12) L'importance du traité a un effet direct sur la désignation de la personne autorisée à signer. Bien que le traité puisse être signé par un fonctionnaire qui en a reçu l'autorisation, cette tâche est habituellement dévolue à un ministre; les traités les plus importants sont signés personnellement par le premier ministre. Voir, à l'annexe A, les décrets 1994-537 et 1999-332.

(13) La personne autorisée à signer un traité n'est pas nécessairement un fonctionnaire ou un représentant du gouvernement. Voir, à l'annexe A, le décret 1999-1490 qui autorise des administrateurs de Téléglobe Inc. à signer, pour et au nom du gouvernement du Canada, l'Accord d'exploitation relatif à l'Organisation internationale de télécommunications par satellites « INTELSAT ».

leurs procédures de ratification et procédé à l'échange des instruments de ratification le 1er janvier 1994.

Dans d'autres cas, la date d'entrée en vigueur n'est pas une date déterminée, mais une date à laquelle les formalités précisées dans le traité auront été remplies. Par exemple, il peut être prévu dans un traité que celui-ci entrera en vigueur lorsqu'il aura été ratifié par un nombre précis de signataires. Ainsi, la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer* devait, pour entrer en vigueur, être ratifiée par 60 États signataires(14). Bien qu'elle ait été signée par 119 États en 1982, elle n'est entrée en vigueur qu'en 1994, soit 12 mois après qu'un soixantième État l'a ratifiée(15).

La date d'entrée en vigueur d'un traité est celle à laquelle ce traité s'applique à toutes les parties qui l'ont ratifié. La date d'entrée en vigueur du traité pour un pays particulier peut être différente. Elle peut être postérieure à la date d'entrée en vigueur du traité pour toutes les parties si le traité permet l'accession, mais en aucun cas antérieur à cette date. La date d'entrée en vigueur pour un pays sera identique à la celle pour toutes les parties si le pays a terminé ses procédures de ratification et les a notifiées à cette date. Dans les cas d'accession, lorsque le traité est déjà en vigueur, la date de la ratification ou de la notification de la ratification détermine ou permet de déterminer la date d'entrée en vigueur pour un pays donné(16).

Au sein de l'État canadien, la ratification prend habituellement la forme d'une attestation établissant que les formalités d'entrée en vigueur et de mise en œuvre du traité ont été remplies et que l'État canadien entend être lié par le traité en question. De façon plus officielle, la ratification prend la forme d'un échange de notes entre les pays signataires ou du dépôt d'un

---

(14) *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, Nations Unies, vol. 1833, p. 3; 21 I.L.M. 1245 (1982).

(15) Bien qu'il ait signé la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer* en 1982, le Canada n'aurait toujours pas ratifié ce traité. Par contre, il a ratifié l'Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs. Voir, à l'annexe A, le décret 1999-1317.

(16) Voir, à l'annexe A, le décret 1996-86.

instrument de ratification auprès du dépositaire du traité. Le document peut également préciser la date à laquelle le traité entre en vigueur pour l'État canadien[17].

Lorsque, en vertu du traité, il faut apporter des modifications à la législation canadienne, il est habituel de trouver dans la loi de mise en œuvre une disposition en vertu de laquelle le traité est approuvé[18]. Cette approbation est, dans la plupart des cas, formulée très simplement, par exemple au moyen de l'expression « l'accord est approuvé »[19].

Bien qu'il soit exceptionnel qu'une loi de mise en œuvre ne soit pas adoptée par le Parlement, un tel cas peut se produire. À titre d'exemple, soulignons qu'en 1988, le Sénat canadien a refusé d'adopter le projet de loi visant la mise en œuvre de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis d'Amérique[20], forçant ainsi le déclenchement d'élections. Un projet similaire a été adopté par une nouvelle législature peu de temps après. Le fait de ne pas adopter une loi de mise en œuvre d'un traité qui requiert l'adoption d'une telle loi rend impossible la ratification du traité par le Canada.

Il faut toutefois préciser que plusieurs traités qui amènent l'État canadien à adopter des normes particulières ne sont pas présentés au Parlement pour l'adoption d'une loi de mise en œuvre. Dans ces cas, le gouvernement estime que la législation canadienne est déjà conforme aux obligations internationales souscrites ou que l'objet du traité ne requiert pas l'adoption de nouvelles dispositions législatives. En conséquence, il n'y a alors aucune modification des lois en vigueur ni adoption d'une nouvelle loi par le Parlement. À titre d'exemple, mentionnons qu'avant la ratification de la *Convention sur les droits de l'enfant*, aucune loi de mise en œuvre et d'approbation n'a été adoptée par le Parlement[21].

---

(17) Voir, à l'annexe A, les décrets 1991-2442, 1994-2160 et 1995-2205.

(18) Voir : *Loi de 1996 pour la mise en œuvre de conventions fiscales*, L.C. 1997, 27, articles 4, 16 et 22; *Loi de mise en œuvre de l'Accord de libre-échange Canada-Chili*, L.C. 1997, 14, article 9; *Loi de mise en œuvre de l'Accord de libre-échange nord-américain*, L.C. 1993, 44, article 10; *Loi de mise en œuvre de l'Accord sur l'Organisation mondiale du commerce*, L.C. 1994, 47, article 8.

(19) Voir *Loi de mise en œuvre de l'Accord de libre-échange nord-américain*, L.C. 1993, 44, article 10

(20) Projet de loi C-130 : Loi de mise en œuvre de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis, 2e session, 33e législature.

(21) Le Canada a ratifié la *Convention sur les droits de l'enfant* le 13 décembre 1991 (RTC 1992/3).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

PRINCIPALES INTERVENTIONS DU PARLEMENT EN MATIÈRE DE TRAITÉS

Comme nous l'avons mentionné précédemment, la mise en œuvre législative de certains traités est la seule occasion où le Parlement exerce un pouvoir décisionnel sur l'entrée en vigueur d'un traité au Canada. Par contre, le Parlement peut intervenir en diverses occasions dans les relations internationales de l'État canadien. Nous en mentionnons quelques-unes dans les paragraphes qui suivent.

A. Étude de la politique étrangère canadienne

Le Parlement, soit directement, soit par l'entremise du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international de la Chambre des communes et du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères, se penche régulièrement sur divers aspects de la politique étrangère canadienne. À titre d'exemple, soulignons qu'au cours de la trente-cinquième législature, le Comité de la Chambre des communes a étudié notamment la coopération circumpolaire, la stratégie du Développement du commerce international du Canada, l'élargissement de l'OTAN, la politique canadienne sur la non-prolifération nucléaire et le contrôle et la réduction des armes, les relations entre le Canada et les États-Unis, le projet de loi C-81 (Loi portant mise en œuvre de l'Accord de libre-échange Canada-Chili et d'autres accords connexes), le rapport du Groupe de travail sur la recherche et les politiques pour le développement international intitulé *En prise sur le monde*, le programme du Sommet du Groupe des Sept, à Halifax (et plus particulièrement la réforme des institutions financières internationales), etc. Dans plusieurs cas, des rapports détaillés ont été soumis au Parlement, ce qui a obligé le gouvernement à répondre et à rendre compte de sa position.

La conclusion des traités se fait en fonction de la politique étrangère canadienne. Dès lors que le Parlement étudie celle-ci et fait des recommandations, il peut exercer une certaine influence sur l'élaboration et la conclusion de traités internationaux.

B. Questions orales

La période des questions et les diverses autres possibilités qu'ont les parlementaires d'interroger le gouvernement sont autant d'occasions pour eux de s'informer de l'état de négociations menées par l'État canadien en vue de la conclusion de traités internationaux. Les parlementaires peuvent ainsi être mis au courant de la tenue de négociations, de leur objet et des États étrangers qui y prennent part.

Cette procédure a évidemment des limites. S'il est possible d'être au fait de la tenue de négociations, il est bien plus difficile, par contre, d'obtenir des renseignements précis sur leur teneur. La confidentialité ou le secret qui entoure la négociation d'un traité international fait en sorte qu'il est habituellement bien difficile d'en connaître la teneur avant la conclusion ou la signature du traité.

C. Dépôt de traités internationaux

Dans son livre *Canadian Treaty-Making*, M. A.E. Gotlieb mentionne que le gouvernement dépose occasionnellement au Parlement des exemplaires des traités internationaux entrés en vigueur pour l'État canadien; M. Gotlieb donne des exemples de cette pratique jusqu'en 1967. Nous avons pu constater que cette pratique s'est maintenue jusqu'au début des années 1990 pour reprendre en 1999. L'annexe B présente la liste des dépôts de traités internationaux qui ont été faits à la Chambre des communes depuisles 40 dernières années.

Le dépôt de traités internationaux au Parlement permet aux parlementaires de savoir quels traités, qu'ils n'avaient pas à mettre en œuvre eux-mêmes sont entrés en vigueur pour l'État canadien entre les dépôts. Cette pratique du gouvernement est tout à fait volontaire parce qu'aucune disposition législative ni constitutionnelle ne l'imposait auparavant ni ne l'impose actuellement. Afin de l'officialiser, un député a déposé à la Chambre des communes en 1999 un projet de loi d'initiative parlementaire qui aurait notamment pour effet d'obliger le gouvernement à déposer devant le Parlement, au moins 21 jours avant la ratification, tout traité qu'il projette de ratifier[22].

---

(22) Le 14 octobre 1999, le député de Salaberry, monsieur Daniel Turp, a déposé devant la Chambre des communes, le projet de loi C-214 : Loi prévoyant la participation de la Chambre des communes à la conclusion des traités. Le projet de loi porte sur plusieurs aspects de la conclusion et de la ratification des traités internationaux.

La plupart des traités signés par l'État canadien sont publiés dans le *Recueil des traités du Canada*, qui n'est pas déposé au Parlement. Par ailleurs, toutes les conventions fiscales sont publiées en annexe des lois qui les mettent en vigueur, ce qui permet aux parlementaires d'en prendre connaissance.

D. Approbation par résolution du Parlement des traités dits « importants »

M. Gotlieb décrit également une seconde pratique, qui consiste à faire approuver par résolution du Parlement certains traités dits « importants »[23] Cette pratique aurait eu cours pour la première fois en 1926, année où le Premier ministre M. Mackenzie King a fait une déclaration à ce sujet, et elle aurait pris fin en 1966, année où une dernière résolution d'approbation aurait été adoptée par le Parlement[24].

M^me^ Anne-Marie Jacomy-Millette, qui s'est penchée sur la question dans son livre *L'introduction et l'application des traités internationaux au Canada*, s'étend davantage sur la question de l' « importance »[25]. Parmi les exemples qu'elle donne des résolutions parlementaires d'approbation des traités, elle n'ajoute, en réalité, qu'une seule résolution à l'énumération faite par M. A.E. Gotlieb.

Selon M^me^ Jacomy-Millette, les traités dits « importants » peuvent se diviser en sept catégories : les traités de paix, les traités de défense (dont ceux imposant des sanctions militaires), les traités portant sur l'imposition de sanctions économiques, les traités portant sur la compétence territoriale du Canada (frontières terrestres et maritimes, espaces aériens et extra-atmosphériques), les traités de commerce, les traités entraînant des dépenses publiques (programmes d'aide économique et technique, programmes d'aide alimentaire, programmes de prêts aux pays en voie de développement) et les traités relatifs aux organisations internationales. Elle mentionne

---

(23) A.E. Gotlieb, *Canadian Treaty-Making*, Toronto, Butterworths, 1968, p. 15 à 17.

((24) Le 6 mai 1966, la Chambre des communes a approuvé par résolution l'Accord entre le gouvernement canadien et le gouvernement des États-Unis d'Amérique concernant les produits de l'industrie automobile, qui avait été signé le 16 janvier 1965. Le Sénat a approuvé ce même traité le 30 juin 1966.

(25) Anne-Marie Jacomy-Millette, *L'introduction et l'application des traités internationaux au Canada*, Paris, LGDJ, 1971, p. 118-128.

également qu'aucune norme écrite, constitutionnelle ou législative, n'oblige le gouvernement à soumettre les traités au Parlement, notamment durant la période des négociations[26].

M^me^ Jacomy-Millette note également que, contrairement à ce que certains avaient mentionné auparavant, cette pratique de l'approbation des traités par résolution n'est plus « très souvent utilisée »[27]. Elle souligne qu'au fil des ans, on a de moins en moins eu recours à l'approbation par résolution. En fait, il n'y a pas eu diminution mais bien disparition de la pratique, puisqu'aucun traité ne semble avoir été approuvé par résolution depuis 1966[28].

Le projet de loi d'initiative parlementaire dont nous avons parlé précédemment aurait également pour effet, s'il était adopté, de rétablir et de donner une assise légale à la pratique de l'approbation parlementaire des traités dits « importants » et d'interdire la ratification de tels traités par le gouvernement du Canada à moins qu'ils n'aient été préalablement approuvés par résolution de la Chambre des communes[29].

---

(26) *Ibid.*, p. 110.

(27) *Ibid.*, p. 114.

(28) Il nous faut souligner les difficultés reliées à la recherche, dans les débats de la Chambre des communes ou du Sénat, des résolutions portant sur l'approbation des traités. Les index de ces débats ne répertorient pas nécessairement sous une seule rubrique les résolutions d'approbation des traités, et la façon de les répertorier change souvent d'une session à l'autre. Les résolutions se retrouvent quelques fois sous la rubrique « accord international » ou « traité international » mais plus souvent sous le titre de la convention internationale approuvée par résolution. De plus, il n'y a habituellement aucune référence à de telles conventions aux rubriques « accord international » ou « traité international ». Pour nous s'assurer qu'aucune approbation parlementaire par résolution ni aucun dépôt de traité ne nous a échappé, il faudrait procéder à une recherche détaillée dans tous les journaux et débats de la Chambre des communes et du Sénat.

(29) Selon le projet de loi, un « traité important » a) requiert, pour sa mise en œuvre, i) soit l'adoption d'une loi fédérale, ii) soit que Sa Majesté du Chef du Canada soit investie de nouveaux pouvoirs, iii) soit l'imposition d'une taxe ou d'un impôt par le Parlement; b) impose au Canada une obligation financière importante (immédiate ou conditionnelle); c) concerne la cession d'une partie du territoire du Canada ou tout changement à ses frontières; d) oblige le Canada à s'engager à imposer des sanctions économiques ou militaires (immédiates ou conditionnelles) à l'encontre d'un État; e) concerne la compétence du Canada (notamment sur un espace maritime ou aérien); f) concerne le commerce ou l'investissement international ou la place que le Canada occupe dans l'économie mondiale; ou g) concerne la participation du Canada au sein d'institutions internationales, notamment le transfert de compétences à de telles institutions.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

E. Dépôt de divers rapports

Certains traités internationaux imposent aux États signataires l'obligation de produire des rapports périodiques sur leurs activités relatives à ces traités ou sur les dispositions prises pour s'y conformer. Par exemple, le Canada doit produire annuellement un rapport décrivant les mesures prises pour se conformer à la *Convention relative aux droits de l'enfant*. Des exemplaires de ces rapports sont habituellement déposés au Parlement.

Dans certains cas, des dispositions législatives obligent le gouvernement à déposer certains rapports ou documents au Parlement. Ces rapports peuvent par la suite faire l'objet d'une étude par des comités parlementaires si une des chambres en décide ainsi. À titre d'exemple, l'article 42 de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* impose le dépôt des accords intervenus avec un pays étranger en matière de sécurité sociale.

PARTICIPATION DES PROVINCES

La conclusion d'un traité international est une chose, et son respect en est une autre. Comme le gouvernement du Canada est le seul de la fédération canadienne à détenir la personnalité internationale, il est en conséquence le seul responsable des traités internationaux mis en vigueur au Canada. Comme, d'autre part, il ne détient pas tous les pouvoirs nécessaires à la mise en œuvre desdits traités, on constate que la capacité d'exercer cette responsabilité comporte d'importantes lacunes.

Au sein de la fédération canadienne, le Parlement et les assemblées législatives des provinces peuvent adopter des lois dans les domaines dans lesquels la *Constitution du Canada* leur reconnaît une compétence. Ce partage des compétences législatives se retrouve principalement aux articles 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Comme l'a précisé le Conseil privé britannique en 1937 dans l'affaire des *Conventions du travail*, la compétence législative des provinces s'étend également à la mise en œuvre des traités internationaux conclus

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

par l'État canadien[30]. Dès lors qu'un traité ou une partie d'un traité porte sur un domaine qui est de la compétence des provinces, les dispositions qui y ont trait ne peuvent être mises en œuvre que par les assemblées législatives de ces provinces.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, la mise en œuvre d'un traité est l'opération par laquelle l'État signataire adopte les mesures, législatives ou autres, qui lui permettent de se conformer aux dispositions du traité. L'État qui respecte déjà les dispositions du traité qu'il a conclu n'aura pas à adopter de nouvelles mesures pour la mise en œuvre du traité. Lorsqu'il voudra en devenir partie, il n'aura qu'à ratifier le traité et à émettre l'instrument de ratification.

Si le Canada prenait des engagements qu'il ne pourrait mettre en œuvre parce qu'ils sont de la compétence des provinces, il risquerait de manquer à ses obligations internationales et d'être confronté à une perte de crédibilité sur la scène internationale. Depuis presque trois décennies, soit depuis le Cycle de Tokyo, les provinces ont pris part au processus de négociation des accords internationaux portant sur le commerce[31]. Depuis lors, le gouvernement fédéral a eu comme pratique de consulter les provinces sur les négociations commerciales. Lors de ces rencontres, les discussions ne portent pas uniquement sur les sujets qui relèvent des provinces, mais également sur les domaines qui sont de compétence fédérale[32]. Cette participation des provinces à la discussion n'a toutefois pas conduit à leur participation à la prise de décision. En dépit du fait que certains aspects des négociations portent sur des domaines relevant des provinces, le fédéral a toujours refusé d'inclure ces dernières dans le processus de prise de décision.

Pour limiter la responsabilité du Canada lorsqu'un traité porte, même partiellement, sur des domaines de la compétence législative des provinces, le traité comporte

---

(30) *A.-G. Canada* c. *A.-G. Ontario* (1937), A.C. 326 (P.C.). Dans cette affaire, le gouvernement du Canada avait approuvé trois conventions internationales portant sur les relations de travail. Pour les mettre en œuvre au Canada, le Parlement fédéral avait adopté des lois sur le sujet. Ces lois furent contestées, entre autres, par des provinces qui y voyaient une intrusion dans leur domaine de compétence législative. Le Conseil privé de Londres a décidé que le Parlement ne pouvait pas adopter de telles lois, même pour s'acquitter des obligations internationales du Canada, car le domaine des relations de travail est de la compétence exclusive des provinces.

(31) David Cook, *The Millennium Round of Multilateral Trade Negotiations: The Provinces and Treaty Making — A Submission to the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade*, 25 avril 1999, p. 26.

(32) *Ibid.*, p. 27.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

habituellement une clause dite « clause fédérale ». À des degrés divers, selon le libellé des articles du traité et de l'objet de ce dernier, la clause fédérale a pour effet d'informer toutes les parties au traité que le gouvernement du Canada aura peut-être certaines difficultés à le mettre en œuvre au Canada parce que, pour ce faire, il lui faudra obtenir la collaboration des provinces canadiennes. Le gouvernement du Canada, en introduisant une telle clause dans certains des traités qu'il conclut, limite ainsi sa responsabilité s'il arrivait que les provinces, ou même une seule d'entre elles, refusaient d'adopter et de modifier leur législation en conformité avec les dispositions du traité.

L'effet de la clause fédérale est toutefois ambigu. D'une part, on peut prétendre qu'il s'agit d'une « obligation de moyens » pour le gouvernement du Canada et, d'autre part, qu'il s'agit d'une « obligation de résultat ». Il faut comprendre qu'il y a une différence énorme entre ces deux types d'obligations. Si le gouvernement du Canada ne réussissait pas à obtenir la collaboration d'une seule province pour la mise en œuvre, en droit interne, du traité international, une autre partie au traité pourrait invoquer la responsabilité du Canada s'il était conclu que celui-ci avait une obligation de résultat. Ce ne serait pas le cas si le Canada n'avait qu'une obligation de moyens. Pour se soustraire à sa responsabilité internationale, le gouvernement du Canada n'aurait alors qu'à établir que, en dépit de toutes les démarches ou négociations qu'il a pu mener, il lui a été impossible d'obtenir la collaboration d'au moins une province.

Le paragraphe XXIV(12) de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) est considéré comme un exemple typique d'une obligation de moyens. Ledit paragraphe se lit comme suit :

> XXIV(12) Chaque partie contractante prendra toutes mesures raisonnables en son pouvoir pour que, sur son territoire, les gouvernements ou administrations régionaux ou locaux observent les dispositions du présent accord.

Par contre, le texte de l'article 105 de l'ALÉNA est quelque peu différent :

> 105. Les parties feront en sorte que toutes les mesures nécessaires soient prises pour donner effet aux dispositions du présent accord, y compris leur observation, sauf disposition contraire du présent accord, par les gouvernements des États et des provinces.

Alors que le texte de l'Accord du GATT dit « prendra toutes les mesures raisonnables en son pouvoir », celui de l'ALÉNA dit « feront en sorte que toutes les mesures nécessaires soient prises pour donner effet », ce qui est plus impératif.

Certains auteurs voient dans le texte de l'ALÉNA une obligation de résultat imposée au gouvernement du Canada(33). Si cette interprétation est exacte, cela voudrait dire que si le gouvernement du Canada ne pouvait mettre en œuvre chacune des dispositions de l'ALÉNA, (faute d'entente provinciale) il serait en défaut et pourrait faire l'objet d'une demande de règlement de différends et, éventuellement, de représailles de la part des États-Unis et du Mexique. Comme le défaut du gouvernement du Canada serait alors en fait lié à la structure fédérale du pays et non à son refus d'agir ou de se conformer à l'ALÉNA, il est étonnant de retrouver dans ce traité des termes d'une telle rigueur.

On voit qu'il est important pour le gouvernement du Canada de faire en sorte que les provinces prennent part aux négociations des traités internationaux afin d'éviter que l'État canadien soit en défaut sur la scène internationale à cause de difficultés liées à un manque de collaboration entre les deux ordres de gouvernement. Les partenaires de la fédération canadienne devraient tenter de s'entendre sur un mécanisme de consultation et de décision pour la conclusion des traités internationaux.

UN CAS PARTICULIER : L'AUSTRALIE

Ces dernières années, le Parlement australien s'est penché sur le rôle qu'il joue dans la conclusion et la mise en œuvre des traités internationaux auxquels l'État australien devient partie. Cet examen a découlé principalement de deux décisions judiciaires relatives à l'effet des traités sur l'État australien(34). La première (*Teoh*), rendue par une cour de justice australienne, précisait que la ratification d'une convention internationale créait une attente

---

(33) I. Bernier, « L'Accord de libre-échange Canada-États-Unis et la Constitution », dans Marc Gold et David Leyton-Brown (éd.), *Trade-Offs on Free Trade - The Canada-U.S. Free Trade Agreement*, Toronto, Carswell, 1988, p.100; H. Scott Fairley, « Jurisdictional Limits on National Purpose: Ottawa, The Provinces and Free Trade With the United States », *Ibid.*, p. 109.

(34) Pour plus de détails, voir Department of the Parliamentary Library, *Treaty-Making Options For Australia*, Current Issues Brief n°17, 1995-96, Parliamentary Research Service. (Accessible sur le site web du Parliamentary Research Service à l'adresse http://library.aph.gov.au/prs-/pubs/cib/cib17.htm.)

légitime, à savoir que l'exécutif agisse en conformité avec cette convention. Dans la deuxième décision (*Toonen*), un Comité des Nations Unies sur les droits de la personne a conclu que l'Australie manquait à ses obligations en vertu du *Pacte international sur les droits civils et politiques*.

En décembre 1994, le Sénat australien a demandé à son comité chargé des affaires juridiques et constitutionnelles d'étudier la question. Ce comité a déposé un rapport en novembre 1995[35]. Il a exprimé des préoccupations relativement au processus de conclusion des traités[36] et présenté 11 recommandations[37]. Dans sa réponse, le gouvernement de l'Australie a annoncé qu'il avait l'intention d'appliquer de nouvelles mesures de conclusion des traités et d'accroître le rôle du Parlement dans ce domaine[38], et qu'il ne ratifierait plus de traités à moins d'être convaincu que cette ratification est dans l'intérêt national. Le Comité mixte permanent sur les traités (Joint Standing Committee on Treaties) du Parlement australien a été établi en mai

---

(35) Australie, The Parliament of the Commonwealth of Australia, *Trick or Treaty? Commonwealth Power to Make and Implement Treaties*, rapport du Senate Legal and Constitutional References Committee, novembre 1995. (Accessible sur le site web du Parlement australien à l'adresse http://www.aph.gov.au/senate/committee/legcon_ctte/treaty/index.htm).

(36) Ces préoccupations sont les suivantes : 1) l'impact des traités sur le système fédéral australien; 2) la souveraineté de la nation, le degré de consultation précédant la signature et la ratification des traités; et 3) les rôles respectifs du Parlement, du gouvernement et de l'exécutif dans le processus de conclusion des traités.

(37) Ces recommandations sont les suivantes : 1) fournir au public des informations sur les traités auxquels l'Australie est partie et sur les moyens utilisés pour la mise en œuvre des traités; 2) obliger le gouvernement de rendre compte annuellement au Parlement des actions prises pour la mise en œuvre des traités; 3) préparer un document d'information sur les traités à l'étude et le mettre à la disposition de toutes les bibliothèques publiques; 4) financer un projet par lequel le gouvernement fournirait gratuitement, dans Internet, le texte complet de certains accords internationaux multilatéraux, des documents explicatifs relatifs à ces accords et les décisions des organes internationaux qui les interprètent; 5) financer un projet par lequel serait publiée de l'information sur le sens et l'interprétation des traités, y compris les décisions interprétatives et les rapports des négociations; 6) accroître les efforts du gouvernement pour repérer et consulter les groupes qui peuvent être affectés par les traités ainsi que les groupes d'experts sur le sujet ou sur son application; 7) remplacer l'actuel Comité permanent sur les traités par un Conseil des traités qui serait établi, préférablement, par législation; 8) adopter une loi obligeant le dépôt des traités au moins 15 jours de séance avant leur entrée en vigueur; 9) établir, au moyen d'une loi, un comité parlementaire mixte sur les traités, doté de pouvoirs étendus; 10) insérer dans cette loi l'obligation de fournir une étude d'impact du traité; et 11) envoyer, pour considération et étude, au comité proposé sur les traités, toute loi qui requerra l'approbation du Parlement.

(38) W. Taylor, député, président, Joint Standing Committee on Treaties, *Trick or Treaty - An Australian Perspective*, Discours présenté lors de la Conférence sur l'internationalisation des collectivités, à l'Université de Southern Queensland, Toowoomba, le 28 novembre 1996.

1996. Tous les traités sont maintenant déposés au Parlement australien au moins 15 jours de séance avant leur ratification et renvoyés à ce comité pour étude[39]. Pour ce qui est des relations entre le Commonwealth et les États australiens, le Conseil des traités (Treaties Council), créé également dans le cadre de ces réformes, est l'organe de consultation pour toutes les questions qui touchent les traités internationaux.

En consultant le site Web du Comité mixte sur les traités du Parlement australien, on peut constater que le Comité a été très actif depuis 1996[40]. Tous les traités déposés devant le Parlement australien semblent faire l'objet d'un examen par le Comité.

En août 1999, le Comité a publié, sous la forme d'un rapport, la transcription d'un colloque sur le rôle des parlements des États australiens en matière de traités internationaux[41]. Conscients du rôle que les États et les territoires australiens devraient jouer dans l'adoption et la mise en œuvre des traités internationaux, les participants au colloque ont tiré plusieurs conclusions de leurs échanges. En voiciquelques-unes, à titre d'exemple :

- Les États et les territoires de l'Australie doivent être mieux informés et participer davantage au processus d'adoption des traités.
- Les parlements des États et des territoires doivent s'assurer que leurs gouvernements leur transmettent l'information pertinente sur les traités et qu'ils établissent des comités d'examen des traités.
- Les comités des traités des États et des territoires feraient un travail qui complète celui effectué par le Comité mixte sur les traités et ce dernier pourrait les consulter, au besoin.

Comme on peut le constater, la tendance est une plus grande participation de tous les ordres de gouvernement de l'Australie au processus lorsqu'il est question de traités internationaux[42].

---

(39) Australie, Department of Foreign Affairs and Trade, *Government Announces Reform of Treaty-Making*, communiqué, 2 mai 1996. (Accessible sur le site web du ministère à l'adresse http://www.dfat.gov.au/pmba/releases/fa/fa29.html.) Voir aussi W Taylor, (1996).

(40) Le site Internet du Comité mixte est : http://www.aph.gov.au/house/committee/jsct/index.htm.

(41) The Parliament of the Commonwealth of Australia, *Report 24 - A Seminar on the Role of Parliaments in Treaty Making*, Joint Standing Committee on Treaties, Canberra, août 1999.

(42) Voir également: Commonwealth of Australia, *Review of the Treaty-Making Process*, Canberra, août 1999. Il s'agit de l'examen de la procédure d'adoption des traités en place depuis 1996 fait par le gouvernement du Commonwealth d'Australie (accessible à l'adresse Internet suivante : http://www.austlii.edu.au/au/other/dfat/reports/review_treaty_making.html.)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CONCLUSION

Nous avons rendu compte des faits nouveaux survenus dans la procédure australienne relative aux traités internationaux pour démontrer qu'il est possible de modifier la situation de façon à faire en sorte que le Parlement prenne une plus grande part à la procédure de conclusion de traités dans un système fédéral. Le Canada fait actuellement face au dilemme auquel l'Australie a été confrontée il y a plusieurs années. Nous ne suggérons pas que le Canada adopte la façon de faire australienne, mais nous croyons qu'il devrait s'en inspirer pour initier sa propre réforme.

La population canadienne ne veut plus que son gouvernement négocie des ententes en secret et qu'elle soit ensuite mise devant le fait accompli. L'échec du projet d'Accord multilatéral sur l'investissement et l'impossibilité de lancer de nouvelles négociations commerciales multilatérales au cours de la réunion de Seattle prouvent que les populations des pays industrialisés n'ont plus l'intention de demeurer muettes au regard des conventions internationales qui peuvent les affecter. Elles veulent pouvoir donner leur opinion, etune procédure de repli restreint les possibilités d'une telle intervention.

Le Parlement joue un rôle conventionnel en matière de consultation publique, et de ce fait, est plus réceptif à l'opinion du public. Dans le cadre d'une procédure de conclusion des traités renouvelée, il est très important pour le Parlement canadien de redéfinir le rôle qu'il entend jouer dans le processus relatif à la négociation, à la conclusion, à la mise en œuvre et à la ratification des traités internationaux afin de s'assurer que, dans cette ère de mondialisation, les parlementaires ne sont plus exclus du processus législatif international qui a des effets importants sur le droit national et la souveraineté étatique.

ANNEXE A

EXEMPLES DE DÉCRETS

C.P. 1991-2442

CANADA

PRIVY COUNCIL · CONSEIL PRIVÉ

Sur recommandation du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, il plaît à Son Excellence le Gouverneur général en conseil d'autoriser le très honorable Martin Brian Mulroney, premier ministre du Canada, ou le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, à préparer et à délivrer, au nom du gouvernement du Canada, un instrument de ratification de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, faite à New York le 20 novembre 1989 par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies, compte tenu de certaines réserves et d'une déclaration.

Approved - Approuvé

11 DEC 1991

CANADA

PRIVY COUNCIL ● CONSEIL PRIVÉ

C.P. 1994-537
8 avril 1994

Sur recommandation du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, il plaît à Son Excellence le Gouverneur général en conseil d'autoriser le secrétaire d'État aux Affaires extérieures à préparer et à délivrer un instrument de pleins pouvoirs autorisant l'honorable Roy MacLaren, ministre du Commerce extérieur, ou Gerald E. Shannon, représentant permanent, Ambassadeur auprès de l'Office des Nations Unies, auprès de la Conférence sur le désarmement et auprès du Secrétariat de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, à signer, au nom du gouvernement du Canada,

a) l'Acte final reprenant les résultats des négociations commerciales multilatérales de l'Uruguay Round;

b) si ouverts à la signature *ad referendum*,

(i) l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce, et

(ii) l'Accord relatif aux marchés publics.

CERTIFIED TO BE A TRUE COPY — COPIE CERTIFIÉE CONFORME

CLERK OF THE PRIVY COUNCIL — LE GREFFIER DU CONSEIL PRIVÉ

CANADA

PRIVY COUNCIL ● CONSEIL PRIVÉ

C.P. 1994-2160
22 décembre 1994

Sur recommandation du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, il plaît à Son Excellence le Gouverneur général en conseil d'autoriser le secrétaire d'État aux Affaires extérieures à établir et à délivrer, au nom du gouvernement du Canada :

a) un instrument de ratification de l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce, fait à Marrakech le 15 avril 1994;

b) un instrument de ratification de l'Accord international sur la viande bovine, fait à Marrakech le 15 avril 1994.

CERTIFIED TO BE A TRUE COPY — COPIE CERTIFIÉE CONFORME

CLERK OF THE PRIVY COUNCIL — LE GREFFIER DU CONSEIL PRIVÉ

CANADA

PRIVY COUNCIL • CONSEIL PRIVÉ

C.P. 1995-2205
20 décembre 1995

Sur recommandation du ministre des Affaires étrangères, il plaît à Son Excellence le Gouverneur général en conseil d'autoriser le ministre des Affaires étrangères à établir et à délivrer, au nom du gouvernement du Canada, un instrument de ratification de l'Accord sur les marchés publics, fait à Marrakech le 15 avril 1994.

CERTIFIED TO BE A TRUE COPY – COPIE CERTIFIÉE CONFORME

CLERK OF THE PRIVY COUNCIL – LE GREFFIER DU CONSEIL PRIVÉ

CANADA

PRIVY COUNCIL • CONSEIL PRIVÉ

C.P. 1996-86
23 janvier 1996

Sur recommandation du ministre des Affaires étrangères, il plaît à Son Excellence le Gouverneur général en conseil d'autoriser le ministre des Affaires étrangères à préparer et à délivrer, au nom du gouvernement du Canada, un Instrument d'accession aux articles 1-12 (les dispositions de fond) de la Convention de Paris pour la protection de la propriété industrielle, faite à Paris le 20 mars 1883 et révisée à Stockholm le 14 juillet 1967.

CERTIFIED TO BE A TRUE COPY - COPIE CERTIFIEE CONFORME

CLERK OF THE PRIVY COUNCIL - LE GREFFIER DU CONSEIL PRIVE

CANADA

PRIVY COUNCIL • CONSEIL PRIVÉ

C.P. 1999-332
4 mars 1999

Sur recommandation du ministre des Affaires étrangères, Son Excellence le Gouverneur général en conseil confirme l'autorité du secrétaire d'État (Sciences, Recherche et Développement) pour signer, au nom du gouvernement du Canada, l'Accord entre le gouvernement du Canada, les gouvernements d'États Membres de l'Agence spatiale européenne, le gouvernement du Japon, le gouvernement de la Fédération de la Russie et le gouvernement des États-Unis d'Amérique sur la coopération relative à la station spatiale internationale civile, fait à Washington, D.C. le 29 janvier 1998.

CERTIFIED TO BE A TRUE COPY–COPIE CERTIFIÉE CONFORME

CLERK OF THE PRIVY COUNCIL LE GREFFIER DU CONSEIL PRIVÉ

CANADA

PRIVY COUNCIL • CONSEIL PRIVÉ

C.P. 1999-1317
28 juillet 1999

Sur recommandation du ministre des Affaires étrangères, Son Excellence le Gouverneur général en conseil autorise le ministre des Affaires étrangères à établir et délivrer, au nom du gouvernement du Canada, un instrument de ratification de l'Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs, adopté à New York le 4 août 1995.

CERTIFIED TO BE A TRUE COPY-COPIE CERTIFIÉE CONFORME

CLERK OF THE PRIVY COUNCIL-LE GREFFIER DU CONSEIL PRIVÉ

CANADA

PRIVY COUNCIL • CONSEIL PRIVÉ

C.P. 1999-1490
26 août 1999

Sur recommandation du ministre des Affaires étrangères, Son Excellence le Gouverneur général en conseil autorise le ministre des Affaires étrangères à établir et à délivrer un instrument de pleins pouvoirs autorisant Claude Séguin, vice-président exécutif, finances et chef de la direction financière, Téléglobe Inc., ou André Bourbonnais, vice-président, chef de la direction juridique et secrétaire de la société, Téléglobe Inc., ou Colleen Swords, ministre-conseiller, Ambassade du Canada auprès des États-Unis d'Amérique, ou John Hannaford, troisième secrétaire, Ambassade du Canada auprès des États-Unis d'Amérique, à signer, au nom du gouvernement du Canada, l'Accord d'exploitation relatif à l'Organisation internationale de télécommunications par satellites « INTELSAT », fait à Washington le 20 août 1971.

CERTIFIED TO BE A TRUE COPY–COPIE CERTIFIÉE CONFORME

CLERK OF THE PRIVY COUNCIL–LE GREFFIER DU CONSEIL PRIVÉ

I,
LLOYD AXWORTHY,

Minister of Foreign Affairs in the Government of Canada,

do hereby certify that

the Government of Canada ratifies the *Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty*, done at New York, September 10, 1996.

IN WITNESS WHEREOF,

I have signed and sealed this Instrument of Ratification.

DONE at Ottawa, this 20th day of November 1998.

Je, soussigné,
LLOYD AXWORTHY,

Ministre des Affaires étrangères du Gouvernement du Canada,

certifie par les présentes que

le Gouvernement du Canada ratifie le *Traité d'interdiction complète des essais nucléaires*, fait à New York, le 10 septembre 1996.

EN FOI DE QUOI,

j'ai apposé ma signature et mon sceau au présent Instrument de ratification.

FAIT à Ottawa, ce 20e jour de novembre 1998.

Le ministre des Affaires étrangères

Lloyd Axworthy

Minister of Foreign Affairs

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ANNEXE B
LISTE DES DÉPÔTS D'ACCORDS INTERNATIONAUX FAITS DEVANT LA CHAMBRE DES COMMUNES DEPUIS 1966[43]

23 février 1966 : M. D.S. Macdonald : Avec la permission de la Chambre, je voudrais déposer des exemplaires en anglais et en français, d'un certain nombre d'accords internationaux que le gouvernement du Canada a conclus dernièrement.

13 mars 1968 : Dépôt [...] d'un certain nombre d'accords conclus récemment par le gouvernement.

29 octobre 1968 : Dépôt [...] d'un certain nombre d'accords que le Canada a signés récemment, sous réserve de ratification ou qui sont entrés en vigueur pour le Canada.

3 juillet 1969 : Dépôt [...] [de] certaines ententes internationales que le Canada a signées récemment, sous réserve de ratification ou qui sont déjà en vigueur au Canada.

17 décembre 1970 : Dépôt [...] d'un certain nombre d'accords internationaux que le Canada a conclus au cours des 16 derniers mois.

16 décembre 1971 : Dépôt [...] de 26 conventions internationales que le Canada a ratifiées au cours des 14 derniers mois.

10 mai 1973 : Dépôt [...] [du] texte de 37 accords internationaux auxquels le Canada a souscrit depuis la dernière fois que j'ai déposé de semblables accords.

21 mars 1974 : Dépôt [...] selon la tradition, [des] textes des accords internationaux que le Canada a conclus récemment.

13 février 1975 : Dépôt [...] [du] texte de certains accords internationaux actuellement en vigueur pour le Canada.

22 octobre 1975 : Dépôt [...] 1) Avant sa ratification, [du] nouveau traité d'extradition négocié avec les États-Unis d'Amérique, qui a été signé à Washington le 3 décembre 1971 et dont le texte a été modifié par la suite au moyen d'un échange de notes les 28 juin et 9 juillet 1974. Essentiellement, le traité réunit dans un seul texte une demi-douzaine de traités qui remontent à 1842; 2) [du] texte de 32 accords internationaux.

9 juin 1976 : Dépôt [...] [du] texte du nouveau traité d'extradition conclu avec la Suède.

17 février 1977 : Dépôt [...] [d']un certain nombre d'ententes internationales qui sont récemment entrées en vigueur en ce qui concerne le Canada.

---

(43) Les dépôts d'accords internationaux sont faits en des termes très généraux. Nous donnons quelques exemples de la phraséologie utilisée. À de très rares occasions, une liste des accords déposés a été produite avec l'annonce du dépôt et cette liste a été reproduite en annexe des *Débats* (17 juillet 1980). Il y a très peu d'indications sur le nombre exact d'accords ainsi déposés devant la Chambre des Communes.

1er juin 1977 : Dépôt [...] [d']un certain nombre d'accords internationaux intéressant le Canada et qui sont entrés en vigueur au cours des 12 derniers mois.

24 novembre 1977 : Dépôt [...] des documents touchant les accords italo-canadiens sur la sécurité sociale(44).

8 novembre 1978 : Dépôt [...] [de] l'Accord sur la sécurité sociale entre le Canada et l'Italie, signé à Toronto le 17 novembre 1977.

10 juillet 1980 : Dépôt [...] de trois traités d'extradition (République fédérale d'Allemagne, Danemark et France).

17 juillet 1980 : Dépôt [...] [du] texte d'un certain nombre d'accords internationaux qui sont désormais en vigueur au Canada. Impression en annexe des *Débats de la Chambre des communes* de la liste de accords.

15 mars 1984 : Dépôt [...] [d']un accord supplémentaire que le gouvernement du Canada a conclu avec celui des États-Unis relativement à la sécurité sociale.

5 février 1985 : Dépôt [...] [d']un accord sur la sécurité sociale conclu entre le gouvernement du Canada et celui de la Belgique.

16 décembre 1988 : Dépôt [...] [de l']Accord en matière de sécurité sociale entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de l'Islande (signé à Gimli le 25 juin 1988, ainsi que l'arrêté en conseil C.P. 198801760, en date du 25 août 1988, déclarant son entrée en vigueur) et [de l']Accord en matière de sécurité sociale entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de l'Australie (signé à Canberra le 4 juillet 1988, ainsi que [de] l'arrêté en conseil C.P. 1988-2067, en date du 15 septembre 1988, déclarant son entrée en vigueur).

4 avril 1989 : Dépôt [...] [de l']Accord en matière de sécurité sociale entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de l'Islande (signé à Gimli le 25 juin 1988, ainsi que l'arrêté en conseil C.P. 198801760, en date du 25 août 1988, déclarant son entrée en vigueur) et [de l'] Accord en matière de sécurité sociale entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de l'Australie (signé à Canberra le 4 juillet 1988, ainsi que [de] l'arrêté en conseil C.P. 1988-2067, en date du 15 septembre 1988, déclarant son entrée en vigueur).

2 novembre 1989 : Dépôt [...] [de l'] Accord supplémentaire modifiant l'Accord sur la sécurité sociale entre le Canada et le Royaume des Pays-Bas, signé à Ottawa le 26 juillet 1989, ainsi que [du] décret C.P. 1989-2123, en date du 19 octobre 1989, déclarant son entrée en vigueur.

24 mai 1990 : Dépôt [...] [d']un certain nombre d'accords internationaux déjà entrés en vigueur.

---

(44) Les accords conclus par le gouvernement avec des gouvernements étrangers en matière de sécurité sociale doivent être déposés devant le Parlement en vertu de l'article 41 de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* (L.R.C., 1985, ch. O-9).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

12 juin 1990 : Dépôt [...] [de l']Accord en matière de sécurité sociale entre le Canada et la République de Chypre, signé à Ottawa le 24 janvier 1990, ainsi que [du] décret C.P. 1990-865, en date du 10 mai 1990, déclarant son entrée en vigueur.

18 juin 1990 : Dépôt [...] [de la] Convention d'extradition entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République française.

18 mars 1991 : Dépôt [...] [de l']Accord en matière de sécurité sociale entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de l'Irlande, signé à Ottawa le 29 novembre 1990, ainsi que [du] décret C.P. 1991-442, en date du 7 mars 1991, déclarant son entrée en vigueur.

23 mai 1991 : Dépôt [...] [de l']Accord en matière de sécurité sociale entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de l'Irlande, signé à Ottawa le 29 novembre 1990, ainsi que [du] décret C.P. 1991-442, en date du 7 mars 1991, déclarant son entrée ne vigueur.

30 septembre 1991 : Dépôt [...] [de l']Accord en matière de sécurité sociale entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de l'Australie, signé à Ottawa le 11 octobre 1990, ainsi que [du] décret C.P. 1991-1497, en date du 13 août 1991, déclarant son entrée ne vigueur et [de l']Accord en matière de sécurité sociale entre le gouvernement du Canada et la République de Malte, signé à Toronto le 4 avril 1991, ainsi que [du] décret C.P. 1991-1498, en date du 13 août 1991, déclarant son entrée ne vigueur.

13 mai 1992 : Dépôt [...] [de la] Copie du décret C.P. 1992-818, en date du 30 avril 1992, concernant l'entrée en vigueur de l'Avenant à la Convention sur la sécurité sociale entre le Canada et le Luxembourg, signé à Ottawa le 6 février 1992.

26 mars 1993 : Dépôt [...] [de la] Copie du décret C.P. 1993-546, en date du 23 mars 1993 concernant l'entrée en vigueur de l'Accord sur la sécurité sociale entre le Canada, Jersey et Guernesey,

4 mai 1994 : Dépôt [...] [de la] Copie du décret C.P. 1994-679, en date du 28 avril 1994, concernant l'entrée en vigueur de l'Accord sur la sécurité sociale entre le Canada et la Confédération suisse, signé à Ottawa le 24 février 1994.

14 février 1995 : Dépôt [...] [de la]Copie du décret C.P. 1995-137, en date du 31 janvier 1995, concernant le Protocole modifiant l'Accord sur la sécurité sociale entre le Canada et la République de Finlande, signé à Ottawa le 2 novembre 1994, copie du décret C.P. 1995-138, en date du 31 janvier 1995, concernant l'entrée en vigueur de l'Accord sur la sécurité sociale entre le Canada et la République des Philippines, signé à Winnipeg le 9 septembre 1994 et copie du décret C.P. 1995-139, en date du 31 janvier 1995, concernant les Arrangements codifiés en matière de sécurité sociale entre le Canada et le Royaume -Uni.

29 septembre 1995 : Dépôt [...] [de la] Copie du décret C.P. 1995-1584, en date du 19 septembre 1995, concernant l'arrangement sur la sécurité sociale entre le Canada et les États-Unis du Mexique.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

26 octobre 1995 : Dépôt [...] [de la] Copie du décret C.P. 1995-1727, en date du 17 octobre 1995, concernant l'Accord sur la sécurité sociale entre le Canada et la République italienne.

8 novembre 1995 : Dépôt [...] [de la] Copie du décret C.P. 1995-1829, en date du 31 octobre 1995, concernant l'Accord sur la sécurité sociale entre le Canada et la République d'Autriche.

13 avril 1999 : Dépôt des traités internationaux entrés en vigueur pour le Canada en 1996 et 1997 avec liste.

12 mai 1999 : Dépôt des traités internationaux entrés en vigueur pour le Canada en 1995 avec liste.

9 juin 1999 : Dépôt des traités internationaux entrés en vigueur pour le Canada en 1994 avec liste.

10 juin 1999 : Dépôt des traités internationaux entrés en vigueur pour le Canada en 1993 avec liste.

26 novembre 1999 : Dépôt des traités internationaux entrés en vigueur pour le Canada en 1991 et 1992 avec liste.

29 novembre 1999 : Dépôt des traités internationaux entrés en vigueur pour le Canada en 1989 et 1990 avec liste.